
HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 061 760 351



Die Veräusserung von Staatsvermögen nach Reichs- und preussischem Landesstaatsrecht.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der hohen

juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Kurt Selten,
Referendar.

Breslau
Druck und Verlag H. Fleischmann
1910

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Prof. Dr. **Brie.**

Correferent: Prof. Dr. **Gretener.**

5/12/21.

Meiner Mutter

sowie dem

Andenken meines Vaters.

Inhalt.

Seite

Allgemeine Einleitung 1

Besondere Einleitung

§ 1. 1) Historische Einleitung 2

§ 2. 2) Einteilung des Staatsvermögens 8

§ 3. 3) Das Staatsvermögen in Preussen 10

Voraussetzung der Veräusserung von Staatsvermögen in Preussen und im Deutschen Reich

I. In Preussen

§ 4. a) Materielle Voraussetzungen bei Veräusserungen 10

aa) Aller Arten von Staatsvermögen

§ 5. bb) der Domänen insbesondere 10

§ 6. b) Formelle Voraussetzungen

aa) bei allen Arten von Staatsvermögen (Erörterung über die Notwendigkeit der Mitwirkung des Landtages) 12

§ 7. bbb) Bei der Veräussernng der Nutzungen aus dem Finanzvermögen 14

§ 8. ccc) Beim Finanzvermögen 15

Erörterungen über die Mitwirkung des Landtages hierbei

§ 9. 1. Historische Gründe 15

§ 10. 2. Eingriff in die Exekutive . . . 20

§ 11. 3. Aus anderen Verfassungen gefolgerte Gründe 22

§ 12. 4. Das „Einnahmebewilligungsrecht" des Landtages 25

§ 13. 5. Allgemeine konstitutionelle Erwägungen und ihre Bedeutung für Preussen 33

§ 14. 6. Folgerungen aus den Eisenbahngesetzen 36

§ 15. 7. Folgerungen aus dem Anleihbewilligungsrecht 38
§ 16. 8. Einzelne weitere Gründe . . . 42
§ 17. bb) Die Domänen insbesondere . 45
§ 18. cc) Die Staatseisenbahnen insbesondere 50
§ 19. dd) Die Seehandlung insbesondere 52
(Privatrechtliche Folgen unerlaubter Veräusserungen durch die Regierung) 52
§ 21. II. Im Deutschen Reiche 54
§ 22. a) Materielle Voraussetzungen der Veräusserungen 55
§ 23. Die einzelnen Verwaltungen insbesondere . . 59
§ 24. b) Formelle Voraussetzungen der Veräusserungen 61
aa) Von Verwaltungsvermögen
§ 25. bb) Von Finanzvermögen 64
§ 26. (Privatrechtliche Folgen einer unerlaubten Veräusserung durch die Regierung) . . . 68
III. Die Folgen der Einnahmefestsetzung durch den Etat für Veräusserung von Staatsvermögen in Preussen und im Deutschen Reiche
§ 27. A. Die Rechtsnatur des Etats 71
§ 28 B. Die Bedeutung der Einnahmeseite . . . 79
§ 29. C Erhöhung der Einnahme aus Veräusserung von Staatsvermögen durch die Volksvertretung 84
§ 30. D. Die Veräusserung von Staatsvermögen in etatsloser Zeit 86
IV. Einzelne das Thema nur berührende, kurz erwähnte Fragen
§ 31. a) Veräusserung von Staatsvermögen beim Friedensschluss 88
§ 32. b) Veräusserung von Staatsvermögen in Staatsverträgen 89
§ 33. c) Die für die Veräusserung zuständigen Behörden 90
§ 34 d) Zulässigkeit der Besteuerung der Veräusserung von Staatsvermögen durch die Gemeinden . 91

Literatur-Verzeichnis.

Annalen für Gesetzgebung, Verwaltung u. Statistik. Jahrg. 1873, 89.
Archiv für öffentliches Recht Bd. II, III, IV.
Arndt: Staatsrecht des Deutschen Reiches 1901.
„ Kommentar zur preussischen Verfassungsurkunde 1907.
Bornhak: Preussisches Staatsrecht Bd. III 1890.
„ Preussische Staats- und Rechtsgeschichte 1903.
Calkar: Die Anfänge des badischen Budgetrechts. Diss. 1900.
Conrad-Elster: Handwörterbuch der Staatswissenschaften 2. Aufl.
Entscheidungen des Reichsoberhandelsgerichts Bd. 13.
Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Bd. II, 45.
Gesetzsammlung für die königlich-preussischen Staaten 1809, 10, 12, 19, 20, 26, 27, 67, 72, 98.
Gneist: Gesetz und Budget 1879.
Göttinger Gelehrte Anzeigen 1871.
Grotefend: Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart 1869.
Grünhuts Zeitschrift für das gesamte Privat- und öffentliche Recht Bd. 50.
Hänel: Deutsches Staatsrecht 1892.
„ Studien zum deutschen Staatsrecht II, 1888.
Holtzendorff-Kohler: Encyklopädie 6 (1) Aufl.
Hue de Graiss: Handbuch der Verfassung und Verwaltung 1908.
Jellinek: Gesetz und Verordnung 1887.
Justizministerialblatt Jahrg. 1853, 1904.
Koch: Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten 1886.
Laband: Deutsches Staatsrecht 4. Aufl. 1901.
„ Reichsstaatsrecht 1904.
„ Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde. 1871.
Lasker: Zur Verfassungsgeschichte Preussens 1874.
Lehmann, Max: Freiherr von Stein. 1903. Teil V.
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht 2. Bd. 1896.
Meier, Ernst: Ueber den Abschluss von Staatsverträgen 1874.
Meyer, Georg-Anschütz: Lehrbuch d. deutschen Staatsrechts 1905.
„ „ Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts 1894.

Mylius: Corpus constitutionum und Marchicarum Bd. VI.
Oelrichs (P. Günther): Die Domänenverwaltung des preussischen Staates 1900.
Rauer: Protokolle der von der Versammlung zur Vereinbarung der preussischen Verf. ernannt gewesenen Kommissionen 1849.
Recht, das: 1903.
Reichsgesetzblatt 1872, 73, 79, 1901, 09.
Rönne: Das Domänen-, Forst- und Jagdwesen des preussischen Staates 1854.
Rönne von: Staatsrecht des Deutschen Reiches 1877.
„ Staatsrecht der preussischen Monarchie 4. Aufl.
Schulze, H.: Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser Bd. III.
„ Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1880.
Schulze, H.-Gävernitz: Preussisches Staatsrecht 2. Aufl.
Schwartz, E.: Verfassungsurknnde für den Preussischen Staat 1880.
Seydel: Staatswissenschaftliche und politische Abhandlungen 1902.
„ Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich 1897.
„ Staatsrecht des Königreichs Bayern 1894.
Smend: Die preussische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen 1904.
Simon: Preussisches Staatsrecht.
Stengel: Das Staatsrecht Preussens. 1894.
„ Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts.
Stenographische Berichte des Abgeordnetenhauses. Session 66, 66—57, 68—69, 72, 98.
Anlagen zum Stenographischen Berichte des Abgeordnetenhauses 1865 - 66 1866, 1866—67, 68 - 69, 98.
Stenographische Berichte des Herrenhauses 1866 - 67, 1868, 1869.
Stenographische Berichte des Reichstages 1872. 1885—86.
Drucksachen zu den Stenographischen Berichten des Reichstages 1873.
Stenographische Berichte der zweiten Kammer. 1849.
Stoerk: Handbuch der deutschen Verfassungen 1884.
Striethorst: Archiv für Rechtsfälle Bd. 90
Tübinger Zeitschrift der Gesetzgebung und Rechtspflege Bd. 36 u. 50.
Vauthier: Das Staatsrecht des Königreich Belgien 1893.
Verwaltungsarchiv 1904—1905.
Preussisches Verwaltungsblatt 1903—04, 05—06, 07—08.
Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege. VII.
Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 17.
Zorn: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 2. Aufl. 1897.
Rönne-Zorn: Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. Bd. I.

Einleitung.

Schon seit den Anfängen der Rechtsentwickelung war es für den Staat nötig, um nicht seine Wirtschaft allein von den Leistungen der Untertanen abhängig sein zu lassen, eigenes Vermögen zu besitzen. Sein Vermögen setzt sich aus Mobilien und Grundstücken nebst Zubehör zusammen. „Der Inbegriff dieser Vermögensrechte bezeichnet man als Vermögen.“ [1]) Oft wird nun der Staat in die Lage kommen, Vermögensgegenstände zu veräussern. Hierunter ist die Handlung zu verstehen, durch die der andere Kontrahent das Eigentum an den fraglichen Gegenständen erwirbt, also der dingliche Vertrag im Sinne des § 929 BGB. Aehnlich definiert das Reichsgericht am 8.Juni 1907 (Preuss. Verwaltungsblatt 1907—08 S. 459) diesen Begriff. Er führt aus: „Unter „Veräusserung“ ist nach allgemeinem Sprachgebrauche die Uebertragung des Eigentums . . . . . seitens des bisherigen Eigentümers auf einen anderen zu verstehen.“ Die causa ist gleichgiltig. Es gehört hierher z. B. die Eigentumsübertragung durch Kauf, Tausch, Schenkung. Die bei diesen Veräusserungen geltenden Rechtsregeln sollen den Gegenstand der vorliegenden Arbeit bilden. Vorauszuschicken ist eine kurze historische Uebersicht und zwecks Ermittelung der für die Veräusserung von Staatsvermögen geltenden Vorschriften eine kurze Behandelung der Frage nach der Einteilung des Staatsvermögens.

[1]) Brockhaus in Stenzels Wörterbuch II, 514.

§ 1.

In der ältesten Zeit gab es keinen Unterschied zwischen dem Privatvermögen des Herrschers und dem Staatsvermögen, und so war der Fürst naturgemäss auch befugt, Staatsvermögen zu veräussern. So war es auch in der Mark Brandenburg der Fall, zumal da hier der Markgraf Obereigentümer des gesamten Grund und Bodens war[1]). So bildeten, wie das Obertribunal ausführt, zur Zeit Friedrich I. „die landesfürstlichen und die Vermögensrechte des Landes eine einheitliche Gütermasse, auf die bei der nur subsidiösen Steuerpflicht der Untertanen die Last der Regierungskosten gelegt war“. Eine Einschränkung dieses freien Veräusserungsrechtes trat zuerst ein, als bei den üblichen Erbteilungen die Gefahr nahe lag, dass durch zahlreiche Veräusserungen der Glanz der Familie laiden könne. So bestimmte zuerst die im Jahre 1473 errichtete dispositio Achilles[2]). Wir ordnen, das keiner unserer Söhne noch ihr keines Erben von den obgenannten unseren Landen, Leuten, Schlössern, Städten und Zugehörungen noch anderen, dass sie von uns ererben nichts von keinerlei vergeben, oder auf Fälle noch zur Unzeit versetzen oder verkauffen sollen . . . . . und der Gerarer Hausvertrag, vollzogen am 11. Juni 1603 zu Onolsbach bestätigte diese Bestimmung[3]): Nachdem auch Kurfürst Abrecht Achilles Dispositionen unter anderen verordnet, dass ein regierender Herr von Land, Leuten, Schlössern oder Gütern ichtwas zu vergeben oder zur Unzeit zu versehen oder zu verkaufen, sondern allein, was zu den Landen bringen . . . . seines Gefallens zu handeln Macht haben soll, lassen wir es dabei gleichmässig billig geschehen. Da nun in jener Zeit die Ausgaben des Staates im Wesentlichen aus den Einkünften des „Kammergutes“ bestritten wurden und Steuern zu den Ausnahmefällen gehörten, lag es im Interesse des Landes, dass

---

1) Vgl. Bornhak, Preuss. Staats- u. Rechtsgeschichte S. 4. Arch. f. Rechtsfälle 90,13.

2) Simon, Das preuss. Staatsrecht II, S. 315.

3) a. a. O. II, S. 316.

die Domänen nicht veräussert wurden, und so verlangten die Landstände, an die sich der Kurfürst wandte, um von ihnen Geld bewilligt zu erhalten, dass sich der Herrscher verpflichte, nicht ohne ihre Genehmigung etwas von den Domänen zu verkaufen. Immer wieder kehrt diese Vorschrift in den Landtagsrezessen wieder. Jeder neue Fürst musste ihnen dieses Privilegium bestätigen. So heisst es in dem Landtagsrezesse de dato Mittwochs nach Michaelis 1549[1]): „Gereden und geloben wir für uns unsere Erben und Nachkommen, dass wir für alle und jede unsere Schlösser, Aempter, Clöster . . . . in keineswegen davon etwas ohne der ganzen Landschaft Wissen und Vollwort allienieren, veräussern, noch wegkommen lassen, sondern dieselben unverrückt bei einander behalten wollen und so einer oder mehr etwas davon, es sei klein oder gross, an sich bringen würde, durch was Wege es auch geschehe, dass alsdann solches an ihm selbst nichtig und unkräftig sein würde". Ja es sollte sogar das bezahlte Kaufgeld einbehalten werden. Diese Vorschriften wurden in dem zwischen diesem Kurfürsten und den Landständen errichteten Landtagsrezess von Dienstag nach Peter Paul 1560 wiederholt[2]). Ebenso wurde die Rechtslage des dritten Erwerbers festgelegt. Joachim Friedrich[3]) bestätigte diese Bestimmungen in den Reversalien de dato Cölln an der Spree den 11. März 1602, Art. 25 und der Grosse Kurfürst am 7. Juli 1646. Besonders scharf wurde dies anch in dem Landtagsrezess de dato den 26ten Juli 1653 wiederholt[4]). Zum funfzehndem: Wollen wir von unseren Curf. Aemtern und Tafelgütern inhaltsvoriger Landesrezesse nicht weiter vereussern oder versetzen, sondern was oppignoriern, sobald es immer nur möglich wieder einlösen und reluieren[5]). Und in dem Klev. und Märkischen Landtagsabschiede von 1649

[1]) Mylius, Corpus constitutionus Merchicarum VI, 78.

[2]) Rönne, Das Domänen-, Forst- und Jagdwesen des preuss. Staats S. 98.

[3]) a. a. O.

[4]) Mylius, a. a. a. O. VI, 434.

[5]) Rönne, a. a. O.

heisst es: „Bewilligen demnach erläutern auch und deklarieren hiermit dass wir .... unsere hiesigen Domänen Jahrgülten und Renten .... anderer Gestalt nicht, denn in kündlicher Not und alsdann mit Wissen, Wollen und Consens unserer Landstände aus Ritterschaft und Stätten, ferner nicht alienieren, beschweren, versetzen, vergeben noch beschreiben ....

Als der Absolutismus sich ausbildete, wurde aus diesen förmlichen Gelübden des Herrschers zunächst' ein blosses Versprechen, wie schon aus den letzten Rezessen des Grossen Kurfürsten hervorgeht. Wenn nun auch die preussischen Herrscher bald die Landstände in politischer Beziehung völlig unterdrückten, so hielten sie trotzdem, jetzt aber aus volkswirtschaftlichen Gründen, an der Unveräusserlichkeit des Kammergutes fest. Friedrich Wilhelm I, der sich auch sonst um die preussische Volkswirtschaft verdient machte, legte dies gesetzlich fest[1]) (Edikt vom 13. August 1713). Er belegte sämtliche Hausgüter „mit einem ewigen Fideikommis dergestalt und also, das keiner von dero in der cron und churhabenden Successoren Macht haben sollte, eben erwehnte Lande und Güter unter einigen praetext zu verpfänden, zu verkaufen, zu verschenken oder sonst zu alienieren. Dies wird als immer währendes und unverbrüchliches Gesetz stabiliert.“ Ja, privatrechtlich war statuiert, dass der jedesmalige König[2]) in Preussen und Kurfürst in Brandenburg befuegt und berechtigt seyn soll, dergleichen alietationes zu revozieren und aufzuheben, auch die dergestalt veräusserten Güter und Einkünffte wieder an sich zu nehmen, und mit der Chur zu reunieren, ohne dass er schuldig sei, deshalb den detentori einige Erstattung zu thun. Dieses Edikt beseitigte überdies auch den Unterschied zwischen Domänen und Domänenschatullgütern. Beide erhielten „Charakter und Eigenschaft rechter Domanial- Kammer- und Tafelgüter.“

---

[1]) zit. nach H. Schulze, Die Hausgesetze d. regierenden deutsch. Fürstenhäuser, Bd. 3, S. 738.

[2]) Vgl. a. a. O., S. 739.

An diesem Rechtszustande wurde durch das ALR. einiges geändert. So bestimmte es Teil II, 14 § 16: Domänen können nur insoweit an einen Privatmann gültig gelangen, als der Staat dagegen auf andere Weise schadlos gehalten. § 17: Insbesondere können sie gegen andere Güter vertauscht werden. § 19: Wer wissentlich ohne solche Entschädigung den Besitz eines Domänialgutes an sich gebracht, der soll als bösgläubiger Besitzer angesehen werden. Uebrigens entschied auch das ALR. durch seine Definition den Streit, wer Eigentümer der Domänen sei; II, 14 § 11: Einzelne Grundstücke, Gefälle und Rechte, deren besonderes Eigentum dem Staate und die ausschliessliche Benützung dem Oberhaupte des Staates zusteht, werden Domänen oder Kammergüter genannt.

Die Not der Zeit nach dem unglücklichen Kriege mit Frankreich hinderte ein Festhalten an diesen Grundsätzen. Ein blosses tatsächliches Abgehen von diesen Grundsätzen[1]) genügte nicht, da die Bestimmungen des Gesetzes von 1713 den Erwerber in die Gefahr brachten, dass er jederzeit sein Eigentum verliere. Diese Bestimmung musste aber im Interesse des Staatskredites beseitigt werden[2]). Diese Besorgnisse konnten durch die Deduktion Steins, dass die Eigenschaft des Staatsgutes der eines Familienfideikommisses vorangehe, nicht beseitigt werden[3]). Daher fügte sich Stein, der sich ursprünglich mit einer einfachen Erklärung des Königs begnügen wollte, als die preussische Generallandschaft das Verlangen äusserte, es möchten hier auch die Stände zu Rate gezogen werden. So wurden die Stände befragt, ja in Schlesien eine Notrepräsentation[4]) ad hoc geschaffen. Unter ihrer Zustimmung erging das Hausgesetz und Edikt vom 6. November 1809, 20. Dezember 1808. Dieses, unter Zustimmung aller Agnaten zustande gekommene Gesetz bestimmte in § 2: Was die Domänen unseres Staates betrifft,

---

[1]) Vgl. M. Lehmann, Freiherr von Stein, 2. Teil, S. 180/1.
[2]) Bornhak, Staats- und Rechtsgesch. S 347.
[3]) Lehmann, a. a. O. S. 585.
[4]) Bornhak, a. a. O. S. 347.

deren Ertrag[1]) zu den öffentlichen Ausgaben bestimmt ist, so können jederzeit nur die Bedürfnisse des Staates und die Anwendung einer verständigen Staatswirtschaft darüber entscheiden, ob ihre Veräusserung . . . . für das gemeinsame Wohl und für unser und unseres königlichen Hauses Interesse notwendig und vorteilhaft sei. Nach § 3a war eine Verschenkung der Domänen nichtig. Im übrigen wurde unterschieden: Der jedesmalige Souverän war befugt, die zu den Domänen gehörigen Bauerngüter, Mühlen, Krüge und Partinentien zu veräussern, sobald er ein solches den Grundsätzen einer staatswirtschaftlichen Verwaltung gemäss findet. Auch kann er das Eigentum an ihnen ohne Bezahlung eines Kaufpreises übertragen (§ 3b). Die übrigen Domänen durfte er nur veräussern, wenn das wahre Bedürfnis des Staates eintritt und mit dem Geld oder dem entliehenen Kapital Schulden des Staates bezahlt werden müssen, die in Erhaltung desselben entstanden sind (§ 13). In diesem letzteren Falle sollte, zur Vermeidung eines Streites über die Notwendigkeit der Veräusserung die diesfällige Urkunde nicht nur von dem Souverän, sondern auch von dem Thronfolger und von dem ältesten Prinzen, der von Friedrich Wilhelm I. abstammt, vollzogen werden. In der Unglückzeit des Staates suchte man sich auch durch Säkularisation des Kirchengutes zu helfen. Alle Klöster und Stiftungen wurden durch das Edikt über die Einziehung sämtlicher geistlicher Güter vom 30. Oktober 1810 für Staatsgüter erklärt[2]). Hinsichtlich dieser Güter erging die Deklaration vom 6. Juni 1812[3]). Diese bestimmte unter Abweichung vom Gesetze von 1809, ohne ein Recht der Agnaten zu statuieren, dass die Veräusserung und Verpfändung solcher Güter lediglich vom Willen des Königs abhängig sein soll. Mit der Beendigung der Befreiungskriege erwarb Preussen zahlreiche Landesteile, die vor 1806 nicht zu ihm gehört hatten und in denen infolgedessen das A.L.R. nicht

---

[1]) Gesetzsamml. f. d. königl. preuss. Staat 1806—10, S. 604—7
[2]) Gesetzsamml. 1810, S. 32.
[3]) Gesetzsamml. 1812, S. 103.

galt. Hinsichtlich dieser Güter erging die Verordnung vom 9. März 1819. Diese bestimmte in § 1, dass in Ansehung dieser Domänen[1]) keine anderen Grundsätze gelten sollten, als welche in den sonstigen staatsrechtlichen Bestimmungen des A.L.R. getroffen sind. Ihre Veräusserung dürfe nicht anders erfolgen als gegen genügende Entschädigung des Staates. In § 4 wurden Verschenkungen verboten. Inzwischen waren am 17. Jan. 1820 die Domänen den Gläubigern des Staates verpfändet worden[2]). Gleichzeitig wurde durch die Verordnung bestimmt, dass von den Domäneneinnahmen vorweg der Unterhalt der Königlichen Familie in Höhe von 2½ Millionen Talern bestritten werden soll, eine Bestimmung, die durch Art. 59 der Preussischen Verfassungs-Urkunde bestätigt wurde. Durch den glücklichen Krieg von 1866 erwarb Preussen Hannover, Nassau, Kurhessen, Schleswig-Holstein und Frankfurt. Für die Domänen dieser Länder wurden durch die Verordnungen vom 5. Juni 1867[3]) die Bestimmungen des Gesetzes von 1809 wiederholt. Vor und nach dem Kriege von 1866 fanden in dem Preussischen Abgeordneten-Hause heftige Debatten über das Recht der Regierung zur Veräusserung von Staatsvermögen statt. Infolge des Krieges von 1870 entstand das Deutsche Reich. Infolge seines förderativen Charakters gab es zahlreiche Streitfragen über das Eigentum an den Grundstücken der Einzelstaaten in den Verwaltungszweigen, die das Reich übernommen hatte. Zu ihrer Beseitigung erging das Gesetz vom 25. Mai 1873, das noch heute gilt. Berührt wurde später das Veräusserungsrecht der preussischen Regierung zur Veräusserung von Staatsvermögen 1872 bei Schaffung des sog. „Comptabilitätsgesetzes“ und 1898 bei Schaffung des Gesetzes über den Staatshaushaltsetat. Seit 1880 hat sich übrigens das Staatsvermögen Preussens durch die Verstaatlichung der

---

[1]) Preuss. Gesetzsamml. 1819, S. 73.

[2]) Verordn. wegen d. künft. Behandl. d. ges. Staatsschuldenwesens v. 17. Jan. 1820. Gesetzsamml. 1820, S. 9—10.

[3]) Gesetzsamml. 1867, S. 1182—83.

Eisenbahnen enorm vermehrt, die teilweise noch über die Grenzen Preussens hinausgreifen. Zu erwähnen bleibt endlich noch, dass in allerneuster Zeit der Staat auch zahlreiche Bergwerke erworben hat, sowie dass er auf Grund des Gesetzes vom 1. Juli 1902[1]) in nationalbedrohten Provinzen für 100 Millionen Mark Domänen erworben hat[2]).

§ 2.

Das Vermögen des Staates teilt man herkömmlich in zwei Gruppen ein, das Finanzvermögen und das Verwaltungsvermögen, oder wie Schulze[3]) sich ausdrückt, „Gebrauchs- und werbendes Vermögen“. Auf dasselbe kommt die Unterscheidung[4]) hinaus „Genuss-“ und „Produktivvermögen“. Laband[5]) nennt Verwaltungsvermögen diejenigen Wertobjekte, „welche den für die Haltung der staatlichen Zwecke und Aufgaben erforderlichen Apparat bilden. Das Finanzvermögen setzt durch seinen Kapitalwert die Regierung in den Stand, einen Teil der für staatliche Zwecke erforderlichen Mittel aufzubringen[6])“. Zwar wendet sich Arndt gegen diese Unterscheidung, weil sie im Gesetze nicht begründet sei nnd der Staat auch mit dem Finanzvermögen dem öffentlichen Interesse diene, wie sich dies besonders bei den Eisenbahnen zeige. Bei Entscheidung der Streitfrage ist Arndt insofern zuzustimmen, als die Grenzen zwischen beiden Vermögensarten durchaus flüssig sind. Immerhin geht aus seinen Worten mittelbar hervor, dass er einräumt, es gebe Staatsvermögen, das keinerlei Finanzzwecken dient. Man kann daher der herkömmlichen Unterscheidung mit der Abweichung beitreten, dass man sagt, Verwaltungsvermögen ist solches Vermögen, bei dem es der Staat ausschliesslich auf die Erfüllung

---

1) Preuss. Gesetzsamml. 1902, S. 234.

2) Bitter, Handwörterbuch d. preuss. Verwalt. I, S. 361.

3) Herm. Schulze, Lehrb. d. dtsch. Staatsrecht, 1881, S. 578.

4) Georg v. Mayr in Conrads Handwörterb. d. Staatswiss. 2. Aufl. S. 365—66.

5) Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches. 4 Aufl. IV, 346.

6) Arndt, Reichsstaatsrecht 1901, S. 436.

seiner Aufgaben abgesehen hat, ohne dass ein finanzieller Zweck mitwirkt. Finanzvermögen ist dasjeninge, bei dessen Erwerb und Unterhaltung der Staat in erster Linie Finanzzwecke verfolgt. Auch dient das Finanzvermögen nicht für Zwecke, die in Ausübung von Staatshoheitsrechten bestehen, weshalb das Postvermögen, trotz seiner Bedeutung für die Einnahmen, zum Verwaltungsvermögen zu rechnen ist. Nach der richtigen Meinung ist noch eine weitere Kategorie von Gegenständen zu unterscheiden, die öffentlichen Sachen, oder wie (vgl. Seydel) das Bayrische Gesetz[1]) vom 28. Mai 1872 sich ausdrückt, das zur allgemeinen Benutzung bestimmte Staatsgut. Einige Rechtslehrer, so Meyer (Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrecht II, S. 181, 182 Ann.) nehmen zwar an, dass diese Güter sich dem Verwaltungsvermögen ohne weiteres einfügen. Dem ist aber nicht zuzustimmen. So führt auch Stengel[2]) aus, dass die öffentlichen Sachen besonders zu behandeln seien, da sie besonderen Bestimmungen unterliegen. Besonders betont dies Otto Meyer[3]): Das Dienen für die öffentliche Verwaltung wird bei ihnen ein so unmittelbares, dass die rechtliche Herrschaft, in der sie stehen, dadurch ihre besondere Natur bekommt." Zu ihnen gehören gemäss A.L.R. II, 14 § 21: Die Land- und Heerstrassen, die von der Natur schiffbaren Ströme, die Ufer des Meeres und die Häfen, „das gemeine Eigentum des Staates". Mit Rücksicht auf ihren allgemeinen Gebrauch können diese, wie das Oberverwaltungsgericht am 27. Juni 1877[4]) treffend entschied, zwar zum Eigentum, aber nicht zum Aktiv-„Vermögen" von öffentlichen Verbänden gerechnet werden. Da aber unser Thema lediglich die Vorschriften über die Veräusserung von Staats-„Vermögen", nicht aber von Staats-„eigentum" behandelt müssen diese öffentlichen Sachen für die Erörterung ausser Betracht bleiben und damit auch die

---

[1]) Seydel, Das Staatsrecht d. Königreich Bayern, 2. Aufl. S. 136.
[2]) Wörterb. d. Verw.-R. II S. 184.
[3]) O. Mayer, Deutsch. Verw.-R. II S. 71.
[4]) Entsch. d. OVG., Bd. 2, S. 19.

Frage über die Natur des öffentlichen Eigentums. Aus demselben Grunde abzulehnen ist die Behandlung der Frage über die Veräusserung von Staatsgebiet, da die Gebietshoheit nach der richtigen Meinung kein Vermögensrecht ist.

§ 3.

In Preussen ist neben dem Verwaltungsvermögen auch das Finanzvermögen stark vertreten, so die Eisenbahnen, Domänen, Forsten, Bergwerke, die Seehandlung. Im übrigen zerfiel das Finanzvermögen[1]) in Preussen in zwei Teile, da durch die Verordnung von 1820 bestimmte Teile, wie Domänen und Forsten, den Gläubigern der Staatsschuld verpfändet worden waren.

§ 4.

Was zunächst die materiellen Voraussetzungen der Veräusserung von Staatsvermögen antrifft, so ist es allgemeiner staatsrechtlicher Grundsatz, dass unentgeltliche Veräusserungen nicht gestattet sind. Es ist im übrigen das Staatsinteresse massgebend, welche Güter verkauft werden sollen.

§ 5.

Was die Domänen im besonderen betrifft, so wurde, wie in der historischen Einleitung gezeigt, vom A.L.R. bei der Defination des Wortes Domäne vom Staatseigentum ausgegangen und damit eine wichtige Streitfrage entschieden. Da ferner, wie gezeigt, die Bestimmungen des A.L.R. auch auf die Domänen in den neu erworbenen Provinzen ausgedehnt wurden, gilt das Schenkungsverbot für alle Domänen des Staates. Für die bis 1808 erworbenen ist es noch ausdrücklich in dem zitierten Gesetz und Hausgesetz von 1808, 1809, § 3a ausgesprochen. Es bedarf in dieser Hinsicht also nur einer besonderen Besprechung bei den Domänen, die 1810 bei der Säkularisation geistlicher Güter erworben wurden,

---

[1]) Schulze-Gävernitz, Das preuss. Staatsrecht, 2. Aufl. II, 271.

weil bei diesen ein Schenkungsverbot nicht erwähnt ist, die Veräusserung vielmehr allein von dem Willen und dem Befehl des Königs abhängig sein soll. Allein diese Besonderheit hat heute jede praktische Bedeutung verloren, worauf v. Rönne[1]) und Simon übereinstimmend hinweisen. Dieses Edikt hatte in dieser Beziehung nur zu Lebzeiten Friedrich Wilhelm III. Bedeutung. Der König bezweckte mit dieser Bestimmung nur, „sich als primus acquirens die freie Verfügung über sie vorzubehalten, um eventuell auch letztwillig über sie verfügen zu können.“ Er hat jedoch von dieser Befugnis keinen Gebrauch gemacht und damit ist diese Besonderheit bei seinem Tode weggefallen, eine Ansicht, der sich auch Oelrichs[2]) anschliesst. Wenn daher auch für diese Domänen keine besonderen Bestimmungen nach dem Tode Friedrich Wilhelm III. ergangen sind, die Schenkungen verbieten, so kann man doch unbedenklich annehmen, dass dieses Verbot gewohnheitsrechtlich auch bei ihnen Platz greift. Die entgegengesetzte Anschauung Rönnes in seiner Ergänzung und Erläuterung des A.L.R. 7. Ausgabe IV, S. 373 verkennt die historische Entwickelung, ebenso die mit ihr wörtlich übereinstimmende Kochs im A.L.R. 8. Aufl. IV, 922.

Eine materielle Schranke des Domänenverkaufs findet sich ferner in § 3 lit. c des Gesetzes von 1808/9. Die Veräusserung der nicht unter lit. b gehörenden, d. h. aller grösseren Domänen ist nur gestattet, wenn „das wahre Bedürfnis des Staates eintritt und mit dem Kaufgelde Schulden bezahlt werden müssen, die in Erhaltung desselben entstanden sind.“ Im übrigen können diese Schranken, wie auch das Verbot der Schenkung im einzelnen Falle durch königliche Verordnung ausser Kraft gesetzt werden[3]) wie es auch am 9. März 1819 geschah, durch die Dotationen bestätigt wurden, die die siegreichen Heerführer der Befreiungskriege erhalten

---

[1]) Rönne, Domänen- u. s. w. Wesen S. 115, Simon II 374.

[2]) Oelrichs (P. Günther) Die Domänenverw. d. preuss. Staates 1900, S. 112.

[3]) Gesetzsamml. f. d. preuss. Staat 1819, S. 73.

hatten, desgleichen am 20. Januar 1827, in der Schenkungen aus dem Domänenbesitz ihre gesetzliche Anerkennung fanden, die verarmte Bewohner Magdeburgs erhalten hatten [1]. Da ferner der König seit Enanation der Verfassungsurkunde durch die Mitwirkung der beiden Häuser des Landtags in seinem Gesetzgebungsrechte beschränkt ist, so könnten mit deren Zustimmung auch heute noch, worauf Meyer [2] hinweist, Ausnahmen für den Einzelfall getroffen werden. Die Bedeutung der 1820 erfolgten Verpfändung der Domänen, ferner die Frage, ob es zu ihrer Veräusserung eines Gesetzes bedarf, ist unten bei den formellen Voraussetzungen der Domänenveräusserungen zu besprechen, ebenso wie die Frage des Mitwirkungsrechts der Agnaten, bei den bis 1808 erworbenen Domänen, die beiden ersteren deshalb, weil sie die Frage betreffen, inwieweit die Zustimmung des Landtages zu ihrer Veräusserung erforderlich ist.

§ 6.

Was die formellen Bestimmungen anbetrifft, so folgt aus dem Angeführten zunächst unmittelbar, dass bei Schenkungen aus Staatsvermögen eine Mitwirkung des Landtags erforderlich ist. Im übrigen müssen wir bei Betrachtung der formellen Voraussetzungen auf den in der Einleitung gemachten Unterschied zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen zurückkommen, wenn sich auch ergeben sollte, dass in Preussen tatsächlich ein praktischer Unterschied der formellen Voraussetzungen nicht vorhanden ist. Beim Finanzvermögen herrscht im Hinblick auf seinen Zweck lebhafter Streit, auf den unten näher einzugehen ist. Hinsichtlich des Verwaltungsvermögens besteht bei allen, die den Unterschied anerkennen, volle Uebereinstimmung, dass es der Regierung gestattet ist, dasselbe ohne Mitwirkung des Landtages zu veräussern [3]. So gestand sogar der Abgeordnete

---

[1] Gesetzsamml. 1827, S. 20.

[2] Mayer, Lehrb. d. deutsch. Verw.-R. 2. Aufl. II. 184.

[3] Sten. Ber. d. Ab. H. Session 1866/67, S. 610—12.

Lasker der Regierung zu „Gegenstände zu veräussern, die notwendig sind, um den technischen Zweig an der Verwaltung zu führen.“ Treffend wird dies auch von E. Meier[1]) und Laband begründet. So weist ersterer darauf hin, „dass dies Vermögen in jeder Hinsicht dem Hauptzwecke folgt und die Verwaltung soll in ihrem Schwerpunkte bei der Regierung, nicht beim Landtage liegen.“ Daher sei hier die Regierung bei der Veräusserung nicht beschränkt, Laband[2]) weist noch auf einen weiteren Grund hin, dass nämlich eine solche Veräusserung stets eine Neuanschaffung zur Folge hat, so dass nur scheinbar eine Einnahme entsteht, im Gegenteil sei oft eine teuere Neuanschaffung erforderlich, bei der dann allerdings der Landtag durch die Bewilligung der erforderlichen Mittel mitwirkt. Man kann sich in dieser Hinsicht dieser Anschauung, die auch von zahlreichen anderen Autoren, so z. B. v. Rönne in seinem Staatsrecht 4. Aufl. IV, S. 766 geteilt wird, ohne Bedenken anschliessen. Hier jedesmal den Landtag befragen, hiesse die Exekutive lähmen, hiesse den Art. 45: „Dem König steht die vollziehende Gewalt zu,“ tatsächlich ausser Kraft setzen. An eine Schliessung des Landtages könnte nicht gedacht werden[3]), da ja immer wieder Veräusserungen erforderlich werden könnten und es der Regierung nicht zugemutet werden könnte, zunächst auf eigene Gefahr zu handeln. Von einer solchen Konsequenz kann keine Rede sein. Wenn es sich nicht um die Bewilligung von Geldmitteln handelt, sein Budgetrecht also nicht in Betracht kommt, kann es für den Landtag keine Berechtigung haben, sich in die Angelegenheiten der vollziehenden Gewalt, zu der solche Veräusserungen gehören, einzumischen. Besonders deutlich ist das Angeführte für den Fall, dass Grundstücke zwischen verschiedenen Verwaltungen des Staates aus-

---

[1]) E. Meier, Ueber den Abschluss v. Staatsvertr. S. 55—56.

[2]) Laband, Das Budgetrecht nach d. Best. d. preuss. Verf.-Urk. S. 24.

[3]) Vgl. Fricker, i. d. Ztschr. f. d. ges. Staatswissensch. Bd. 17 S. 658.

getauscht werden. Dies ist zweiffellos eine Angelegenheit, die die Zuständigkeit des Landtags nicht begründet.

§ 7.

Schwieriger ist die formelle Frage bei der Veräusserung von Finanzvermögen. Zunächst sind die Grundsätze darzulegen, die bei der Veräusserung jeder Art von Finanzvermögen gelten, um dann in mehreren besonderen Abschnitten diejenigen Teile des Finanzvermögens zu besprechen, bei denen hinsichtlich der Veräusserung besondere formelle Schranken bestehen, z. B. die Domänen and die Eisenbahnen.

Bei der Veräusserung von Staatsvermögen muss man der Natur der Sache nach, worauf auch E. Meier a. a. O. S. 56 und Laband a. a. O. S. 25, hinweisen, zwischen den Veräusserungen der „Substanz nach“ und solchen der Einkünfte aus dem Vermögen unterscheiden. Nach der Ansicht der zitierten Schriftsteller unterliegt auch in dieser Hinsicht die Regierung keinerlei Beschränkungen. In der Tat kann man dem beistimmen, es sind hierfür dieselben Gründe massgebend wie bei der Veräusserung von Verwaltungsvermögen, der Regierung freie Hand zu gewähren, und zwar gelten diese Gründe noch in verstärktem Masse. Die Veräusserungen der Nutzungen sind selbstverständlich Sache der Regierung. „Sie kommen täglich und sogar seitens untergeordneter Organe vor. Schon die Befragung der vorgesetzten Behörde würde den Geschäftsgang stören.“ Umsomehr erübrigt sich eine Befragung des Landtags. Die Höhe des Objekts stände zu der aufgewendeten Mühe in keinem Verhältnisse und die Regierung wäre unnötig eingeengt. So könnte sie z. B. auch keine Verpachtung von Domänen bei der gegenteiligen Ansicht ohne Genehmigung des Landtags vornehmen, da in einer solchen doch die Veräusserung der Nutzungen während der Pachtzeit liegt. Damit wäre aber der Grundsatz von der Teilung der Gewalten, der auch heute noch seine Berechtigung hat, ohne innere Notwendigkeit und positivrechtliche Bestimmung beseitigt. Gelten schon im Privatrecht Veräusserungen der Nutzungen als Verwaltungshandlung, so

muss dies für die Regierung, die doch weit umfassendere Befugnisse hat als ein blosser Verwalter, in noch erhöhtem Masse gelten. Mithin ist die Regierung befugt, solche Veräusserungen von Staatsvermögen ohne Zustimmung der Volksvertretung wirksam vorzunehmen.

§ 8.

Eine sehr bestrittene Frage ist es nun, ob die Regierung bei Veräusserung von Finanzvermögen der Substanz nach der Genehmigung des Landtags bedarf. Die preussische Verfassung hat hierüber keine Bestimmungen getroffen und so erklärt sich die Bestrittenheit der Frage. Von Freunden und Gegnern der Notwendigkeit einer Mitwirkung des Landtags hierbei werden zahlreiche Gründe für die Richtigkeit ihrer Behauptung beigebracht. Da wir uns den Gründen keiner Partei bedingungslos anschliessen können, erscheint es angebracht, die vorgebrachten Gründe einzeln zu behandeln und sofort bei jedem einzelnen Punkte den Standpunkt der Literatur und sodann die eigene Stellungnahme darzutun.

§ 9.

Einmal werden von beiden Seiten historische Gründe geltend gemacht. Diese zerfallen wieder in zwei Kategorien. Bei der ersteren handelt es sich darum, wieweit die Rechte der alten Landstände auf den Landtag übergegangen sind. Die zweite beschäftigt sich mit der Meinung der gesetzgebenden Faktoren zur Zeit der Schaffung der preussischen Verfassung. Was zunächst die erste Kategorie anbetrifft, so behauptet v. Rönne[1]), dass die von den früheren Ständen geübte Kontrolle und mithin auch deren Recht, bei der Veräusserung von Staatsvermögen um ihre Genehmigung gefragt zu werden, auf den jetzigen Landtag übergegangen sei, ein Satz, dem der Vorwurf nicht zu ersparen ist, dass er den geradezu fundamentalen Unterschied zwischen den alten

---

[1]) Rönne, Staatsr. d. preuss. Mon. 4. Aufl. IV, 766.

Landständen und einer modernen Volksvertretung übersieht. Auch Schulze-Gävernitz[1]) steht auf dem hier bekämpften Standpunkte. Er beruft sich darauf, dass man selbst nach Beseitigung der Stände zur Aufhebung der Unveräusserlichkeit der Domänen, 1808, diese wieder hergestellt habe, es sei mithin ein alter deutscher Rechtsgedanke, in diesen Fällen die Zustimmung des Landtags zu erfordern. Auch der Abgeordnete Lasker wies auf die Tradition aus der Zeit der alten Stände hin[2]), um aus ihr ein Mitwirkungsrecht des Landtags bei Veräusserung von Finanzvermögen herzuleiten. Besonders ist dies auch in dem Berichte der ersten Kommission zur Beratung des Antrags Becker ausgesprochen[3]): „Es verdient hervorgehoben zu werden, dass die Unveräusserlichkeit des Staatsvermögens ohne Zustimmung der Stände bei uns zu einem festen und verfassungsmässigen Grundsatz geworden ist, noch ehe die Unheilbarkeit des Territoriums feststand. Nun hätte der Landtag, der an Stelle der alten Stände getreten sei, darauf zu achten, das keine Veräusserung von Staatsvermögen vorgenommen werde, als in Uebereinstimmung mit der ererbten Tradition preussischer Finanzwirtschaft.“ Demgegenüber betont zunächst Arndt[4]), dass der jetzige Landtag mit den Ständen in keinem rechtlichen und tatsächlichen Zusammenhange steht. Der gleichen Ansicht ist Schwartz[5]) in seiner Polemik gegen Schulze. Er weist darauf hin, dass „zwischen dem Untergange der ständischen Rechte und der Schaffung der preussischen Verfassungsurkunde die Entwickelung von zwei Jahrhunderten liege, die den Zusammenhung löse.“ Auch Bornhak[6]) bekämpft scharf die Auffassung der Gegner. Er erklärt, „dass nur die mangelnde Gewöhnung an eine historische Beurteilung

---

[1]) Schulze-Gävernitz, Preuss. Staatsrechts 2. Aufl. II 274.
[2]) Sten. Ber. d. A. H. 1866—67, S. 610—12.
[3]) Sten. Ber. d. A.-H. S. 1866, Anl. Aktenst. No. 51, S. 166.
[4]) Arch. f. öff. Recht II, S. 553.
[5]) E. Schwartz, Verfass.-Urk. f. d. preuss. Staat 1880, S. 318.
[6]) Bornhak, Preuss. Staatsrecht III, S. 501.

es erklären könne, dass man den Landtag für den Rechtsnachfolger der alten Stände erkläre."

Man kann sich in dieser Hinsichi nur der letzteren Ansicht anschliessen. Es ist in der Tat ein schwerer Fehler, die Rechte der alten Landstände mit denen einer modernen repräsentativen Volksvertretung zu vergleichen; die Wirksamkeit der ersteren liegt auf einem ganz anderen Gebiete, wie sie z. B. in der Mark Brandenburg einen Teil der Steuerkassen selbst verwalteten, das sogen. märkische Kreditwerk[1]), während sie sich umgekehrt keiner so weitgehenden Beteiligung an der Gesetzgebung erfreuten wie ein heutiges Parlament. Wurden die Stände auch nur in Schlesien und Preussen[2]) förmlich aufgehoben, so wurden sie doch tatsächlich überall beiseite geschoben. Von einem tatsächlichen Zusammenhange des Landtages mit den Ständen ist also in Preussen keine Rede. Die Rechte der alten Stände waren ferner bei der Veräusserung von Staatsvermögen weit umfassender, als selbst diejenigen verlangten, welche sich auf sie beriefen. Denn damals wurde zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen kein Unterschied gemacht, besonders aber die unerlaubte Veräusserung auch privatrechtlich für nichtig erklärt. Die Entstehung der jetzigen Landesvertretung knüpft ferner geschichtlich an fremde Vorbilder an. Sie ist, wie Calker[3]) treffend ausdrückt, „der Niederschlag der von aussen in das Land getragenen Ideen von einer modernen Volksvertretung mit repräsentativem Rechte". Die Mitglieder der beiden Kammern sind ferner gemäss Art. 83 der V.U.-Vertreter des gesamten Volkes, die alten Stände waren solche einiger bevorzugter Klassen. Aus allen diesen Gründen scheint es sehr gefährlich zu sein, die Rechte der alten Stände beim Schweigen der Verfassung ohne weiteres auf den jetzigen Landtag zu übertragen. Mit demselben Rechte könnte man annehmen, dass der Landtag, wenn er nicht

---

[1]) Vgl. Bornhak, Preuss. Staats- u. Rechtsgesch. S. 159.
[2]) Vgl. Bornhak, a. a. O., S. 213.
[3]) Calker, Die Anf. d. Bad. Budgetrechts, S. 22.

zur verfassungsmässigen Zeit (Art. 76) vom Könige berufen wird, wie die alten Stände ein Selbstzusammentrittsrecht habe. Erklärlich wird m. E. der Gedankengang der Gegner nur dadurch, dass die Stände ähnlich wie der heutige Landtag das Recht der Kontrolle darüber haben, dass die Regierung die Bewilligung nicht überschreite. Dieses Recht darf nicht generalisiert werden. Es kann mithin ein Recht des Landtags zur Genehmigung der Veräusserung von Finanzvermögen aus dem Rechte der Landstände nicht hergeleitet werden.

Der zweite historische Grund bezieht sich auf die Ansicht der gesetzgebenden Faktoren bei Festsetzung des Budgetrechts des Landtags. So meint v. Rönne[1]), die Streitfrage sei deshalb nur nicht berührt worden, weil der Gedanke fern lag, dass die Regierung befugt sei, ohne Genehmigung des Landtags Staatsvermögen zu veräussern. Demgegenüber hebt Arndt[2]) hervor, dass einmal der König nicht gewillt gewesen sei, sich „die Verfügung über das Staatsvermögen entziehen zu lassen“, ein Satz, für dessen Richtigkeit er freilich keinen schlagenden Beweis liefert. Ferner weist derselbe Rechtslehrer darauf hin[3]), dass „ein Antrag nach dem Vorbilde der meisten deutschen Verfassungem, die Veräusserung von Domänen, Forsten u. s. w. nur auf Grund des Gesetzes zu gestatten, bereits in der Kommission der Nationalversammlung abgelehnt und damit das Recht der Krone zur Vornahme solcher Veräusserungen implicite bejaht worden sei.“ Wie sich aus den Protokollen (vgl. Rauer, Prot. über die Verhandlungen der von der Versammlung zur Vereinbarung der preussischen Verfassung ernannt gewesenen Kommission, S. 98—99) ergibt, wurde der Antrag des Abgeordneten Baumstark: „Die freiwillige Veräusserung der dem Staate gehörigen Domänen, Forsten, Berg- und Hüttenwerke und Salinen, ist nur auf Grund des Gesetzes statt-

[1]) Rönne, Staatsr. d. preuss. Monarch. 4. Aufl. IV, 764.
[2]) Arch. f. öffentl. Recht III, 549.
[3]) Arndt V.U. f. d. preuss. Staat, 6. Aufl. S. 353.

haft“, abgelehnt. Wir können die Gründe der beiden Parteien nicht billigen. Abgesehen davon, dass eine blosse Rechtsüberzeugung, wie Schwartz[1]) richtig hervorhebt, noch nicht Recht schafft“, erscheint es auch umgekehrt nicht angebracht zu sein, den Beschlüssen einer Kommission, die doch notwendig einen lediglich vorbereitenden Charakter tragen müssen, eine solche weitgehende Bedeutung zuzumessen, da man doch nicht weiss, wie sich bei Wiederholung des Antrags im Plenum der Nationalversammlung dieses zu ihm gestellt hätte. Nach der Zusammensetzung der Versammlung ist es sogar wahrscheinlicher, dass sich die Versammlung auf einen anderen Standpunkt gestellt hätte als ihre Kommission. Ausserdem geht aus den Protokollen nicht hervor, weshalb man den Antrag ablehnte, sondern nur, dass man beschloss (Rauer, S. 99), dass über die Domänen in der Verfassungsurkunde nichts aufzunehmen sei.“ Auch aus diesem Grunde können also aus den Kommissionsbeschlüssen keine Folgerungen gezogen werden, da es tatsächlich nicht unmöglich ist, dass der Antrag deshalb abgelehnt wurde, weil man seinen Inhalt für selbstverständlich hielt. Wenn ferner Arndt in dem erwähnten Artikel, S. 537 darauf hinweist, „dass die verschiedenen Redner 1849 zwecks Erreichung des vollen Steuerbewilligungsrechtes für den Landtag darauf hingewiesen hätten, dass die Krone schon aus dem Staatsvermögen eine Einnahme von 50 Millionen beziehe und damit stillschweigend das freie Veräusserungsrecht der Krone anerkannt hätten,“ so beruht diese Folgerung Arndts auf einer Verwechselung der Begriffe, „Veräusserung der Substanz nach“ und der „Veräusserung der Nutzung aus dem Staatsvermögen“. Von ersterer war hier nicht die Rede. Und wenn diese Volksvertreter das Recht der Krone zur Veräusserung der Nutzungen voraussetzen, so beruht dies auf konstitutionellen Erwägungen, die bei Veräusserungen von Staatsgut der Substanz nach nicht zutreffen. Arndt weist endlich, a. a. O. unter Berufung

---

[1]) Schwartz a. a. O., S. 319.

auf einige Redner dieser Zeit, so auf den Abgeordneten Harkort darauf hin, dass jene nicht verlangt hätten, „dass die Krone über Vermögenstücke, welche sie sozusagen in den konstitutionellen Staat eingebracht habe, nur noch mit Zustimmung der beiden Kammern verfügte.“ Dem kann nicht beigestimmt werden. Aus dem blossen Schweigen von Abgeordneten lassen sich nicht solche Schlüsse ziehen[1]). Was speziell den Abgeordneten Harkort anbetrifft, so legte dieser das grösste Gewicht auf das volle Steuerbewilligungsrecht und dachte offenbar garnicht an dieses Veräusserungsrecht der Krone und so blieb die Frage unberührt, bis man sie viele Jahre später, anlässlich des Vertrages mit der Köln-Mindner Eisenbahn aufrollte. Es kann mithin hieraus nichts für und gegen eine Mitwirkung des Landtags gefolgert werden.

§ 10.

Ein allgemeiner Grundsatz, mit dem einzelne Schriftsteller die Mitwirkung des Landtags bei der erörterten Frage ablehnen, ist der, dass der Landtag mit einem solchen in die Exekutive eingriffe, dem Könige aber allein nach Art. 45 der V.U. die vollziehende Gewalt zustände. So behauptet Stengel[2]), dass es sich hier um einen reinen Verwaltungsakt handelt, die Beteiligung des Landtages daher an diesem Akt der vollziehenden Gewalt abzulehnen sei. Besonders hat Laband diese Frage in seinem Budgetrecht behandelt[3]). Er geht davon aus, dass Veräusserungen von Staatseigentum Verwaltungsakte sind. Diese fallen seiner Meinung nach unter den Begriff „vollziehende Gewalt“, da unter diesem „dem damaligen Sprachgebrauche entsprechend die Verwaltung des Staates zu verstehen ist.“ Der Landtag könne daher solche Veräusserungen abraten aber nicht verbieten,“ „sie auch nicht aus dem Etat streichen, da dieser

[1]) Sten. Ber. d. 2. Kammer 1849, S. 417.
[2]) Stengel, Das Staatsr. Preuss., S. 241.
[3]) Laband, Budgetrecht S. 26.

nach Art. 99 alle Einnahmen zu enthalten habe.“ Richtig ist hieran, dass die Veräusserung selbst ein Verwaltungsakt ist. Es wurde auch von keinem Rechtslehrer oder Abgeordneten verlangt, dass bei der Veräusserung selbst der Landtag mitwirkt: der Abschluss des Veräusserungsgeschäfts und die daran sich schliessende Uebereignung gehören unstreitig zur Zuständigkeit der Regierung. Immerhin könnte er zur Voraussetzung haben, dass zu seiner Vornahme eine Ermächtigung der Regierung durch die Volksvertretung erforderlich wäre. Ein Analogon zeigt sich bei den Anleihen, die selbst ebenfalls Verwaltungsakte sind, aber nach Art. 103 bedarf es trotzdem der Ermächtigung der Regierung durch den Landtag zu ihrer Aufnahme. Demgegenüber erklärte der Abgeordnete Lasker[1]) mit Recht, man könnte hier mit demselben Rechte einen Eingriff in die Exekutive annehmen, falls man ein Mitwirkungsrecht des Landtags bei der Veräusserung von Staatsvermögen als Eingriff in die vollziehende Gewalt ablehnen wollte, wenn der Landtag neue Stellen ablehnt. Es kann nicht anerkannt werden, dass ein hier etwa vorhandenes Mitwirkungsrecht des Landtags ein Eingriff in die Rechte der Krone wäre. Wie die Grenze zwischen Exekutive und Gesetzgebung durch Zulassung der Notverordnungen gemäss Art. 63 der V.U. zu gunsten der Krone durchbrochen ist, wie umgekehrt die Mitwirkung des Landtags bei Einsetzung einer Regentschaft gemäss Art. 56—57 eine Angelegenheit ist, die ihrer Natur nach eigentlich zur vollziehenden Gewalt gehört, so gehört umgekehrt schon das ganze Budgetrecht trotz seiner begrifflichen Zugehörigkeit zur Exekutive kraft positiver Vorschrift zur Zuständigkeit der gesetzgebenden Faktoren. Der Grundsatz von der Trennung der Gewalten ist eben nicht streng in der preussischen Verfassung durchgeführt. Es wäre nun theoretisch durchaus möglich, dass dieses Mitwirkungsrecht des Landtags aus seinem Budgetrecht folgte, was denn auch von zahlreichen Juristen behauptet wird. Das Argument Labands könnte man bei der gesamten

---

[1]) Sten. Ber. Sess. 66/67, S. 1805.

Etatsberatung anwenden, sodass diese zu einer leeren Form würde. Dasselbe könnte auch bei zahlreichen anderen Akten der Gesetzgebung gelten, so bei den Beamtenbesoldungen. Es wäre also durchaus möglich, dass dem Landtage ein Mitwirkungsrecht nach der Richtung zustände, dass von seiner Genehmigung dieser „Verwaltungsakt“ abhängig ist, falls andere Gründe ein Mitwirkungsrecht des Landtages hierbei erforderlich erscheinen lassen.

§ 11.

Streitig ist es auch in hohem Masse, was aus dem Umstande zu folgern ist, dass im Gegensatz zur preussischen Verfassung, die Staatsgrundgesetze der meisten anderen deutschen Staaten die Frage in dem Sinne regeln, dass sie ein Mitwirkungsrecht des Landtags bei Veräusserung von Staatsvermögen für erforderlich erklären. So bestimmt die Sächs. Verfassung[1]) in § 18 Abs. 1 prinzipiell: Das Staatsgut ist in seinen wesentlichen Bestandteilen zu erhalten und kann daher ohne Einwilligung der Stände weder durch Veräusserungen vermindert, noch mit Schulden oder anderen Lasten beschwert werden, und die gleiche Bestimmung trifft schon in wörtlicher Uebereinstimmung des Textes die Würtembergische[2]) in § 107, hinsichtlich des „Kammergutes“. Es ist fraglich, ob man hier eine Analogie oder ein argumentum e contrario anwenden soll. So weist E. Meier[3]) darauf hin, dass der Satz schon aus dem Inbegriffe der finanzielle Befugnisse des Landtags folge, dass er deshalb in den meisten Verfassungen nur erwähnt werde, um seine Wirkungen einzuschränken, daher bei uns in Preussen uneingeschränkt gelte.“ Am meisten Wert legt Schulze-Gävernitz[4]) auf diese Argumentation. Er führt aus: „Fast alle neueren Verfassungsurkunden verbieten eine Veräusserung oder Belastung des

---

1) Stoerk, Handb. d. deutsch. Verf. S. 111.
2) Stoerk a. a. O. S. 184.
3) E. Meier, Ueber d. Absch. v. Staatsvertr. S. 57.
4) a. a. O. II 279.

Kammergutes ohne Erlaubnis der Stände, und wenn auch aus einer zufälligen Uebereinstimmung an sich nicht auf ein Gewohnheitsrecht geschlossen werden darf, so spricht sich doch hier eine unzweifelhaft auf geschichtlicher Grundlage beruhende Rechtsüberzeugung des deutschen Volkes aus, die auch im deutschen Staate Preussen soweit Geltung hat, als nicht ausdrückliche Gesetze entgegenstehen." Dies sei nicht der Fall. Dieser Auffassung, die sich die Konstruktion eines deutschen Gewohnheitsrecht sehr leicht macht, sind andere entgegengetreten. So schliesst Arndt[1]) daraus, dass die anderen Staatsgrundgesetze in ihrer Mehrheit „expressis verbis die Zustimmung des Landtags erfordern und dies bei der Beratung der preussischen Verfassungs-Urkunde bekannt gewesen sei, dass man dem Landtage ein derartiges Recht nicht habe einräumen wollen." Das Gleiche folgert Schwartz[2]) aus „dem Schweigen der preussischen Verfassung gegenüber dem Sprechen anderer Verfassungen". Ohne dass man seine Ansicht mit denen zu identifizieren braucht die wie Schwartz aus dem Schweigen der Verfassungs-Urkunde so weitgehende Schlüsse ziehen, muss man sich dennoch gegen diejenigen wenden, die ein solches Gewohnheitsrecht konstruieren wollen. Das Budgetrecht ist eine Frage, bei der in Deutschland die grösste Mannigfaltigkeit herrscht. Es kann nicht zutreffend sein, hier aus einer rein zufälligen Uebereinstimmung des Budgetrechtes in einem einzelnen Punkte auf ein Gewohnheitsrecht zu schliessen. Diese Bestimmung ist um so weniger zu verallgemeinern, als der preussische Landtag sonst bei der Etatsfestsetzung mehr Rechte besitzt als viele andere Landtage der deutschen Gliedstaaten. Es ist überhaupt bedenklich, die Lücken der preussischen Verfassung mit Grundsätzen aus anderen deutschen Staaten ausfüllen zu wollen. Die Argumentation von Schulze erscheint nur dadurch erklärlich zu sein, dass er durch Annahme eines deutschen Gewohnheitsrechtes die Beweislast für das Mitwirkungsrecht des Landtages

---

1) **Arndt, Arch. f. öff. R. III, S. 552.**

2) **Schwartz, V.-U. S. 318.**

beim Schweigen der Verfassung umkehrt. Noch viel bedenklicher erscheint der Hinweis auf ausländische Verfassungen, der ebenfalls in den Verhandlungen des preussischen Abgeordneten-Hauses [1]) benutzt wurde, um eine Genehmigung der beiden Kammern für die Veräusserung von Staatsvermögen erforderlich erscheinen zu lassen. Besonders darf auch nicht auf die belgische und die englische Verfassung zurückgegriffen worden. So nützlich es auch manchmal sein wird, sie zu dem Zwecke heranzuziehen, um zu ermitteln, welche Tragweite man einem Rechtssatze bei Schaffung der preussischen Verfassung beilegte, so bedenklich muss es sein, Lücken der preussischen Verfassung mit belgischen Grundsätzen auszufüllen, die die Volkssouveränität zur Voraussetzung haben. So bestimmt Art. 25 der belgischen Verfassung: Tous les pouvoirs émanent de la nation. Ils sont exercés de la manière établie par la constitution. Aus dieser Stellung des belgischen Parlamentes folgt es natürlich von selbst, dass dort „Immobilien" des Staates nur kraft des Gesetzes veräussert werden dürfen [2])." Unsere Verfassung geht dagegen von der Unbeschränktheit der Monarchen aus. Es ist daher auch bei Verwendung der belgischen Verfassung zur Erklärung der preussischen die grösste Vorsicht geboten. Treffend wies hierauf auch Graf v. Rittberg im preussischen Herrenhause hin [3]). Uebrigens lässt sich auch aus den Bestimmungen des Reichsrechts nichts für unsere Frage verwerten, wenn auch im allgemeinen das preussische Budgetrecht dem deutschen nahe verwandt ist. Jedoch auch nach der entgegengesetzten Richtung dürfen in unserer Frage keine Schlüsse gezogen werden. Eines Gegensatzes zu anderen Verfassungen war man sich nicht bewusst, sonst wäre dieser Punkt in den Verhandlungen der Kammern bei seiner Bedeutung für die Volksvertretung sehr eingehend erörtert worden. Man lies die Frage ungeregelt, ohne sich nach der einen oder anderen

---

[1]) Sten. Ber. d. A.-H. 66|67, S. 801.

[2]) Vauthier, Das Staatsr. d. Königr. Belgien S. 88.

[3]) Sten. Ber. d. preuss. H.-H. 1866|67, S. 419.

Richtung zu entscheiden. Aus dem Gegensatz zur preussischen Verfassung in unserer Frage zu der anderer deutscher Gliedstaaten lassen sich also keine Folgerungen ziehen.

§ 12.

Der Schwerpunkt der Entscheidung beruht vielmehr darauf, welche Bedeutung man dem preussischen Budgetrecht speziell dem Art. 99 und 103 der V.U. beimisst, ob man aus ihnen ein Einnahmebewilligungsrecht des Landtags konstruiert oder nicht. Zunächst möchten wir die Ansicht derer besprechen, die dem preussischen Landtage ein solches einräumen. So folgert E. Meier[1]) aus den angeführten Paragraphen, dass der Landtag bei den Einnahmen, die gesetzlich nicht feststehen, zu denen er auch die aus der Veräusserung von Staatsvermögen rechnet, ein freies Einnahmebewilligungsrecht hat. Er kann mithin bei der Etatsberatung sich darüber schlüssig werden, ob er einen solchen Verkauf genehmigt oder nicht. Der Fehler dieser Folgerung ist aber die Annahme, dass der Landtag bei solchen Veräusserungen ein freies Einnahmebewillignngsrecht hat, wie unten nachzuweisen sein wird. Rönne[2]) folgert aus dem Art. 99, nach dem alle Einnahmen und Ausgaben auf den jährlichen Staatshaushaltsetat gebracht werden müssen, dass die Regierung ohne Zustimmung des Landtags Finanzvermögen nicht veräussern kann, da es ja der Volksvertretung unbenommen bleibt, solche Einnahmen bei der Etatsberatung zu streichen, eine Ansicht, die den wichtigen Unterschied der Begriffe Veranschlagen und Bewilligen verkennt und die, konsequent durchgeführt, dahin führt, dass der Landtag bei allen Etatspositionen freie Hand hat, selbst bei denen, deren Notwendigkeit und Höhe gesetzlich feststeht, eine Anschauung, die schon hier als unbegründet zurückzuweisen ist. Ebenso schliesst Meier[3]) „aus den Bestimmungen des Art. 99 i. V. mit Art. 62 und 104 darauf,

---

[1]) E. Meier, Ueber den Abschl. v. Staatsvertr. S. 57.
[2]) Rönne, Staatsr. d. preuss. Mon. 4. Aufl. IV,S. 768.
[3]) E. Meier, Ueber den Abschl. v. Staatsvertr. S. 57.

dass eine Mitwirkung des Landtags erforderlich ist, da diese Einnahmen in den Staatshaushaltsetat einzustellen sind,“ woraus er ein freies Bewilligungsrecht der Einnahmen aus solchen Verkäufen herleitet, ein Schluss, der m. E. deshalb nicht zutrifft, weil er annimmt, ohne es zu beweisen, dass die Einnahmen aus der Veräusserung von Staatsvermögen nicht auf Gesetz beruhen. Ferner kann auch nicht gefolgert werden, dass bei Annahme eines solchen Rechtes des Landtages derselbe über die Berechtigung eines jeden Verkaufes zu entscheiden hat. Auch Rehm[1]) steht auf diesem Standpunkte, dass aus dem Etatsrecht des Landtags sein Mitwirkungsrecht bei Veräusserungen folgt, da bei der Etatsberatung zu erwägen sei, wieviele Domänenverkäufe für das nächste Jahr zweckdienlich erscheinen. Ebenso Meyer[2]). Aehnlich drückt sich Grotefend aus: „In dem Budgetrecht liegt der Satz, dass eine jede Veräusserung in dem aktiven und passiven Vermögensbestande der Staatskasse als der rechtlichen Voraussetzung des Steuerbewilligungsrecht in quantitate und qualitate nur unter Zustimmung des Landtags erfolgen kann“. Dieser Auffassung kann nicht beigetreten werden; der preussische Landtag hat kein unbeschränktes Budgetrecht. Grotefends Anschauung mag zur Zeit der alten Stände, in der Steuern etwas Aussergewöhnliches waren, ihre Berechtigung gehabt haben. Einmal hat der preussische Landtag kein unbeschränktes Einnahmebewilligungsrecht, ferner hat nicht jede Veräusserung von Staatsvermögen eine Erhöhung der Steuern zur Folge, da anstelle des veräusserten Objektes der Kaufpreis tritt, endlich wäre die gleiche Argumentation auch für das Verwaltungsrecht massgebend, wo bereits oben nachgewiesen ist, dass ein Mitwirkungsrecht des Landtags nicht stattfindet. Besonders ist das Genehmigungsrecht des Landtags zu solchen Veräusserungen in der sogenannten „Konfliktzeit“ ausge-

---

[1]) Rehm, in Stengels Wörterb. d. Verwaltungsrechts III, 60.

[2]) Meyer-Anschütz, Lehrb. d. deutsch. Staatsrechts, S. 757. C. Grotefend, Das deutsche Staatsrecht d. Gegenwart 1869, S. 31.

sprochen worden. Es handelte sich um den Vertrag mit der Köln-Mindener Eisenbahn, den die Regierung ohne Mitwirkung des Landtags abgeschlossen hatte. In diesem Vertrage verkaufte der Staat sein Recht zur Einlösung der Aktien der Bahn [1]) zum Nennwert für den Betrag von 13 Millionen Talern. Es lag also mittelbar ein Verkauf der Eisenbahn vor, was auch bei dieser Gelegenheit von der Regierung nicht bestritten wurde. Es wurde von dieser aber behauptet, dass sie zu einer solchen Veräusserung ohne Zustimmung des Landtages berechtigt sei. Gegen diese Auffassung wandte sich der Bericht der erwähnten Kommission aus dem Jahre 1866. Ebenso äusserte sich der Abgeordnete Lasker gegen die Behauptung, dass hier das Einnahmebewilligungsrecht des Landtags nicht Platz greife. Er führte aus [2]): „Die Einnahme aus der Veräusserung von Staatsvermögen beruhten nicht auf auf Gesetzen, sie unterlägen der freien Bewilligung des Landtags, ihre Streichung im Etat hindere die Regierung, die fragliche Einnahme zu erheben, da diese Einnahme nicht unter den Begriff Steuer falle.“ Diese Anschauung wird nur verständlich, wenn man die Auffassung Laskers [3]) in seiner Verfassungsgeschichte über den Etat liest, die er in dem Satz zusammenfasst: „Alle finanziellen Anordnungen der Verfassung . . . lassen sich in die zum Grundsatz gewordene Idee zusammenfassen, dass die Staatsmittel fortan nur unter dem Gutheissen und der Aufsicht der Volksvertreter und niemals gegen ihren Willen verwaltet werden dürfen“, eine Folgerung, die Gneist [4]) mit Recht bezweifelt. An Laskers Ansichten ist im übrigen Folgendes auszusetzen: einmal stehen eben nicht alle Staatsmittel unter dem Gutheissen des Landtags, die nämlich, welche auf Gesetzen beruhen, und die, bei denen die Regierung die Berechtigung aus der absolutistischen Zeit nicht verloren hat. Dass die Volksvertretung eine

---

[1]) Vgl. Anlag. 3, S. 1129 z. Sten. Ber. d. A.-H. Sess. 68—69.
[2]) Sten. Ber. d. A.-H. 1872, II, 840.
[3]) Lasker, Zur preuss. Verf.-Gesch., S. 348—9, VII.
[4]) Gneist, Gesetz und Budget S. 167.

gewisse Aufsicht über die Staatsmittel hat, ist richtig, nicht aber, dass diese auf deren einseitige „Anweisung" verwaltet werden dürften. Es kann z. B. dem Landtage, d. h. dem Abgeordneten-Hause, das hier allein in Betracht kommt, nicht gestattet werden, durch Zerlegung der Einnahmen in kleinste Unterabteilungen tatsächlich die Verwaltung zu führen; zudem entspricht, wie unten nachzuweisen wird, der Begriff „Anweisung" in keiner Weise der Rechtsnatur des Etats.

Demgegenüber wird von anderen, besonders auch von der preussischen Regierung angenommen, dass dem preussischen Landtage kein Einnahmebewilligungsrecht zusteht. So nimmt Bornhak[1]) an, dass die Annahme einer Einnahme in dem Etat nicht das rechtliche Fundament für sie ist, ein Satz, der für einzelne Einnahmen, so neue Steuern und Veräusserungen der neueren Eisenbahnen nicht zutrifft. Besonders hat Arndt[2]) diese Lehre ausgebaut, der annimmt, dass die Mitwirkung der Kammern beim Etat hinsichtlich der Einnahmen, „nicht den Charakter einer Bewilligung hat". Die Regierung könne auch ohne den Etat Einnahmen erheben, ein Satz, der ebenso einzuschränken ist wie die vorige Behauptung. „Lediglich die Veranschlagung der Einnahmen bringe der Etat. Etatsüberschreitungen seien daher auch nur die Mehrausgaben", ein Satz, der durch § 19 des Gesetzes von 1872 über die Befugnisse der Oberrechnungskammer seine positiv rechtliche Bestätigung erfahren hat. Bei Annahme der anderen Auffassung vom Budgetrecht des Landtags läge in diesem Gesetze eine Verfassungsänderung, die mangels der dafür vorgeschriebenen Form nichtig wäre, was nicht anzunehmen ist. Wie aus der Form der Bestimmung hervorgeht, handelt es sich hier um eine authentische Interpretation. Auch die preussische Regierung hat stets angenommen, dass der Landtag nur da ein Einnahmebewilligungsrecht hat, wo dies durch Spezialgesetz festgelegt ist oder sich wie bei neuen Steuern un-

---

[1]) **Bornhak**, Preuss. Staatsrecht II, S. 502.

[2]) **Arndt**, Arch. f. öff. R. III, S. 547.

mittelbar aus der Verfassungsurkunde ergibt. Im übrigen habe die Regierung freie Hand. So erklärte 1866 der Regierungskommentar[1]): „Die Regierung sei befugt Staatsvermögen zu veräussern. Die Regierung könne unentgeltlich stets veräussern. Dies hätten die Gerichte stets gebilligt.“ So erklärte der Minister von Camphausen[2]): Die Einnahmen werden zwar nach Art. 99 im Etat veranschlagt, hierin ist aber keine Genehmigung zu erblicken. „In Preussen sind die Einnahmen unabhängig von der Etatsbewilligung[3]). Alle Einnahmen beruhen auf Gesetzen, oder wie er auf einen Einwurf des Abgeordneten Laskers mit Rücksicht auf die Einnahmen aus der Veräusserung von Staatsvermögen hinzufügte, auf Handlungen, die den Gesetzen gemäss erfolgen.“ Ebenso wurde 1898 von der Regierung und der Kommission des Abgeordneten-Hauses[4]) anerkannt, dass der Landtag kein Einnahmebewilligungsrecht hat. (Von dessen Mitwirkung bei Ausschreibung neuer oder erhöhter Steuern ist hier abgesehen.)

Was unsere Stellung zu der bestrittenen Frage anbetrifft, so stehen wir aus tatsächlichen und historischen Gründen auf dem Standpunkte, dass der Landtag, abgesehen von dem oben erwähnten Mitwirkungsrecht bei neuen Steuern und dort, wo Spezialgesetze bestehen, ein Einnahmebewilligungsrecht nicht hat, dass also aus diesem Grunde die Regierung insbesondere auch befugt ist, ohne seine Zustimmung Staatsvermögen zu veräussern. Eine „Bewilligung“ kann nur vorliegen, wenn die Streichung einer Position die Regierung hindert, diese zu erheben, z. B. die Streichung einer Position, die den Erlös aus dem Verkaufe von neueren Eisenbahnen enthält, die Regierung ausser Stande setzt, den geplanten Kauf auszuführen. Da aber nun, wie noch zu zeigen ist, alle Einnahmen ausser den genannten auf Gesetz beruhen und ihr Rechtsgrund

---

[1]) Sten. Ber. d. A.H. 1866, Anl. S. 171.
[2]) Sten. B. d. A.H. 1872, III, 840.
[3]) a. a. O. S. 844.
[4]) Drucks. d. A.H. Sess. 1898, Anl. No. 102, S. 1568.

daher nicht der Etat ist, so ist in ihrer Aufnahme, wie unten bei der Rechtsnatur des Etats ausführlich zu erörtern sein wird, keine Bewilligung zu erblicken. Es handelt sich bei diesen Einnahmen um eine blosse Veranschlagung, eine Schätzung der voraussichtlichen Einnahmen, deren Ueberschreitung keine Verantwortlichkeit der Regierung begründet, soweit nicht die Verfassung oder Spezialgesetze ein anderes anordnen. Gibt man auch zu, dass diese Frage in Preussen nicht immer unbestritten gewesen ist, so darf doch angesichts des Gesetzes von 1872, den Landtagsverhandlungen von 1898 und einer ständigen Praxis der preussischen Regierung, der sich Abgeordneten-Haus und Herren-Haus gefügt haben, kein Bedenken getragen werden anzunehmen, dass seit Beendigung der Konfliktszeit ein Einnahmebewilligungsrecht des Landtags nur da stattfindet, wo dies ausdrücklich gesetzlich festgelegt ist. Speziell die Landtagsverhandlungen vom 21. u. 25. April 1898 anlässlich des Gesetzes über den Staatshaushaltsetat lassen dies mit Deutlichkeit erkennen, wo ein unbedingtes Einnahmebewilligungsrecht des Landtags von keiner Seite, selbst nicht von dem Abgeordneten Virchow in Anspruch genommen wurde. Speziell der § 16 des damals beschlossenen Gesetzes (v. 11. V. 1898) kontrastiert merkwürdig mit einem Einnahmebewilligungsrecht des Landtags: „Von derEinziehung der dem Staate zustehenden Einnahmen darf nur im einzelnen Falle, und abgesehen von der Unmöglichkeit der Einziehung nur auf Grund einer gesetzlichen oder durch königliche Bestimmung erteilten Ermächtigung abgesehen werden.“ Danach hat also der König ein Einnahmeniederschlagungsrecht. Im übrigen wird auf die Rechtsnatur des Etats unten zurückzukommen sein. Diese Besprechung gleich hier beizufügen, erschien, um Wiederholungen und Zerreissungen zu vermeiden, nicht zweckmässig. Im übrigen beruht, wie schon gezeigt, der Fehler der Gegner auf einer Gleichsetzung der Begriffe „Bewilligen“ und „Veranschlagen“. Eine weitere Bestätigung dafür, dass der Landtag kein Einnahmebewilligungsrecht hat, ist, wie schon ausgeführt, § 19 Abs. 1 des Gesetzes von 1872 nach dem Etatsüberschreitungen nur Mehrausgaben sind,

die gegen die Titel des Etats gerichtet sind, eine Bestimmung, die doch implicite den Satz enthält, dass ausseretatliche Einnahmen keiner Genehmigung bedürfen, worauf auch Arndt[1]) hinweist. Das Gleiche lässt sich aus der Thronrede vom 5. August 1866 schliessen. Diese besagt: „Über die Feststellung des Haushaltsetats hat eine Vereinbarung mit der Landesvertretung in den letzten Jahren nicht herbeigeführt werden können. Die Staatsausgaben, welche in dieser Zeit geleistet sind, entbehren daher der gesetzlichen Grundlage, welche der Staatshaushaltsetat . . . . nur durch das Etatsgesetz erhält". Auch hieraus geht hervor, dass die Einnahmen unabhängig vom Etat erhoben werden. Das Gleiche zeigte sich bei der Beratung des Indemnitätsgesetzes. Als ein Redner in der Kommission beantragte[2]), dass in das Kreditgesetz, welches den Etat von 1866 ersetzte, auch die Ermächtigung zu den Einnahmen aufgenommen würde, erklärte der Finanzminister, dass es ihrer zu den Einnahmen nicht bedürfe, und das zitierte Gesetz enthielt im § 5 nur die Bestimmung, dass die Regierung zu den Staatsausgaben in bestimmter Höhe ermächtigt sei. Hat der Landtag also im allgemeinen kein Einnahmebewilligungsrecht, so kann von einem solchen bei den Einnahmen aus der Veräusserung von Staatsvermögen keine Rede sein, da für letztere keine gesetzliche Besonderheit besteht. Deshalb wird die Befugnis von der Regierung mit Recht in Anspruch genommen und auch tatsächlich ausgeübt. Auf diese ständige Praxis der preussischen Regierung verwies mit Recht v. Kleist-Retzow[3]) im Herrenhause: Die Staatsregierung hätte oft bedeutende Grundstücke ohne Bedenken der beiden Kammern veräussert. Einen Beleg hierfür gibt auch die Denkschrift, betreffend das verfassungemässige Budgetrecht des Hauses der Abgeordneten, die von Reichensperger verfasst ist. Diese beschäftigt sich ausführlich mit dem Ausgabebewilligungs-

[1]) Arndt, Arch. f. öff. R. III. S. 549.
[2]) Anl. z. d. Sten. Ber. d. A.-H. 1866—67, S. 141—42.
[3]) Sten. Ber. d. preuss. H.H. 68—69 I, S. 168.

recht des Abgeordneten-Hauses[1]), setzte aber das Einnahmerecht der Regierung voraus. Schliesslich ist das unbeschränkte Recht der preussischen Regierung zu solchen Veräusserungen von Staatsvermögen so unbestritten geworden, dass der Finanzminister Miquel[2]) in der Kommission des Abgeordneten-Hauses erklären konnte: „Das Recht der Regierung ohne Genehmigung des Landtags Immobilien zu veräussern, sofern letzterem nicht etwa, wie bei Eisenbahnen das Mitwirkungsrecht gesetzlich ausdrücklich vorbehalten sei, könne nicht aufgegeben werden“, woraus doch hervorgeht, dass es unangefochten von der Regierung ausgeübt wird. Einigermassen im Widerspruch mit diesem Rechtszustande steht freilich, dass sich die Regierung in § 2 des Gesetzes vom 8. Februar 1869 wegen des schon erwähnten Vertrages mit der Köln-Mindener Eisenbahn Indemnität erteilen liess. Bei der Beratung des Gesetzes im Herrenhause suchte zwar v. Kleist-Retzow[3]) die Bedeutung des Wortes „Entlasten“ herabzusetzen, doch wirken seine Ausführungen nicht überzeugend. Eigenartig war bei diesen Gesetzen auch das Verhalten des Ministers[4]) im Abgeordneten-Hause, der erklärte: „Die Staatsregierung würde unter den gewöhnlichen Umständen nicht anstehen, Verträge wie den vorliegenden der Landesvertretung zur Genehmigung vorzulegen, sei aber unter den bekannten Verhältnissen des Jahres 1865 und in Voraussicht der politischen Ereignisse damals genötigt gewesen, den Vertrag sofort zur Ausführung zu bringen,“ eine Erklärung, die nur durch die Rede des Abgeordneten Heise[5]) verständlich wird. Die Regierung wollte einen Kompromis anbahnen, nicht aber die rechtliche Streitfrage aus der Welt schaffen. Die Erklärung „ist also de facto, nicht de iure aufzufassen,“ wie sich der erwähnte Abgeordnete ausdrückte. Immerhin bleiben also jenes Verhalten des Ministers und jenes Gesetz

---

[1]) Sten. Ber. d. A.H. Sess. 1865—66. Anl. Aktenst. No. 20.
[2]) Drucks. d. A.H. 1898, S. 1561.
[3]) Sten. Ber. d. H.H. 1868—69, I, 168.
[4]) Sten. Ber. d. A.H. 1868—69, S. 1098.
[5]) a. a. O., S. 1100.

eine Singularität, die den geltenden Rechtszustand nicht zu durchbrechen vermag. Nahm doch, wie oben gezeigt, die Regierung bereits 1872 ihr freies Veräusserungsrecht wieder in Anspruch. Zugeben kann man den Vertretern der anderen Anscht dagegen, dass der gegenwärtige Rechtszustand mit einer konstitutionellen Regierungsform nicht recht vereinbar ist. Es ist der Mangel eines Einnahmebewilligungsrecht eigentlich, wie auch Schwartz, S. 319 für unseren Fall folgert, ein Widerspruch zu den Etatsrechte des Landtags. Immerhin kann dieser auf dem Gebiete der Ausgaben seinen Einfluss ausüben.

§ 13.

Steht also nach positiver Bestimmung dem Landtage ein Einnahmebewilligungsrecht bei der Veräusserung von Staatsvermögen, wo nicht Spezialgesetze ein anderes bestimmen, nicht zu, so suchen diejenigen, die dem Landtage doch ein solchen einräumen wollen, durch allgemeine Prinzipien ein solches zu beweisen, so E. Meier[1]), der den Satz für selbstverständlich hält, eine Meinung, deren Irrtümlichkeit schon daraus hervorgeht, dass er in Theorie und Praxis stark bestritten ist; so Zachariä[2]), der darlegt, „dass daraus allein, dass die Regierung in der absoluten Zeit eine bestimmte Befugnis hatte, nicht gefolgert werden könne, dass sie jetzt noch unbeschränkt ist“, so Rönne[3]), der ausführt: „Diese Erschwerung der Exekutive gehöre zu den staatsrechtlichen Grundsätzen, die jeder im Staate anerkennen müsse“, selbst wenn sie nicht ausdrücklich in der Verfassung stehen. Diese Meinung vertrat auch die Mehrheit des Abgeordneten-Hauses zur Zeit des Verfassungs-Konflikts. So führte der Abgeordnete Hammacher[4]) am 30. Januar 1867 aus: „Ich kann mir nicht denken, dass ein konstitutioneller Körper sich

---

[1]) E. Meier, Ueber d. Abschl. v. Staatsvertr. S. 57.
[2]) Gött. Gelehrt. Anz. 1. Bd. 1871, S. 364.
[3]) Rönne, Staatsrecht d. preuss. Monarch. 4. Aufl. IV, 766.
[4]) Sten. Ber. d. A.H. 66—67 III, 1809.

im Besitze der notwendigsten Finanzrechte befindet, wenn die Regierung das Recht hat, ohne seine Zustimmung wesentliche Fundamente des Staates zu alterieren," ein Satz, dessen allgemeine Richtigkeit für alle konstitutionellen Staaten ebensowenig nachzuweisen ist wie die entgegengesetzte Ansicht Bornhaks[1]), dass „nach allgemeiner konstitutionellen Theorie solche Veräusserungen keiner Genehmigung des Landtags bedürfen." Es wurde in jener Zeit von der Mehrheit des Abgeordneten-Hauses so angesehen, dass nach allgemeiner konstitutioneller Theorie die Genehmigung des Landtags zu solchen Veräusserungen selbstverständlich sei. So führte der Abgeordnete Lasker[2]) aus: „Niemals kann eine preussische Landesvertretung das Recht entbehren, bei Veräusserungen von Staatsvermögen befragt zu werden, wenn in Wahrheit die Finanzverwaltung eine verfassungsmässige sein soll und der Landesvertretung die Befugnis zustehen soll, über die Finanzverhältnisse des Landes ein ernstes Wort mitzureden." Gegen Laskers Ansicht lässt sich zunächst anführen, dass sie wenigstens ihrem Wortlaute nach auf die Veräusserung von Verwaltungsvermögen und der Einkünfte aus dem Staatsvermögen passt. Ferner dürfen nicht ohne zwingenden Grund die Bestimmungen der Verfassung, die doch die Rechte des Landtags erschöpfend regelt, durch allgemeine konstitutionelle Theorien ergänzt werden; besonders, wenn sie noch, wie in unserem Falle, bestritten sind. Demgegenüber weist Arndt[3]) darauf hin, dass dem Könige durch die Verfassung nur die Rechte entzogen sind, die in der Verfassung ausdrücklich aufgeführt werden, ebenso Anschütz[4]), der annimmt, dass die Regierung mangels ausdrücklicher Bestimmung legitimiert ist, Veräusserungen von Staatsvermögen vorzunehmen, soweit nicht ausdrücklich das Gegenteil bestimmt ist, ebenso Hue de Grais und Bornhak in seinem Staatsrechte III, 592.

---

[1]) Bornhak, Preuss. Staatsr. III, 587.
[2]) Sten. Ber. d. A. H. 1866—7, S. 612.
[3]) Arndt, Arch. f. öff. R. 3,552.
[4]) Anschütz in d Encyklopädie v. Holtzendorff-Kohler, 6. bezw. 1. Aufl., S 628—9.

Man kann sich in dieser Frage nur der letzteren Anschauung anschliessen. Aus allgemeinen Grundsätzen heraus kann man das bestehende Verhältnis zwischen Herrscher und Volksvertretung nicht ändern, nicht mit Sätzen, die vielleicht de lege ferenda sehr beachtenswert sind, das positive Staatsrecht umstossen. Bis zur Emanation der Verfassungs-Urkunde war der König, seitdem es ihm gelungen war, Herr der Landstände zu werden, unbeschränkt und konnte kraft dieser seiner Gewalt natürlich auch Veräusserungen von Staatsvermögen vornehmen, soweit er nicht, wie z. B. in Preussen, wo eine Beschränkung hinsichtlich der Domänen bestand, durch Hausgesetze beschränkt war. Durch die Verfassung, die er „kraft seines eigenen, bisher unbeschränkten, Gesetzgebungsrechtes gab, die er nicht, wie Bismarck sich ausdrückte[1], „aus den blutigen Händen der Revolution gleich dem Könige von Belgien entgegennahm", ist er in seiner Gewalt nur soweit beschränkt, als es die Verfassung ausdrücklich statuiert. Dieser Satz ergibt sich, wie Smend S. 44 hervorhebt, aus der ganzen Entstehung der Verfassung und des preussischen Staates. Eine dem Artikel 78 der belgischen Verfassung entsprechende Bestimmung: „Der König hat keine andere Gewalt als diejenige, die ihm die Verfassung und die besonderen kraft dieser Verfassung erlassenen Gesetze zuerkennen[2]," besteht in Preussen nicht. Eine Verfassungsbestimmung, die sein bisher freies Veräusserungsrecht einschränkte oder ein einfaches Gesetz, das das Gleiche für alle Arten von Staatsvermögen festsetzte, existiert in Preussen nicht. Es liegt daher weiter in seinem Ermessen, ob und wieviel Staatsgut er veräussern will. Der Landtag hat daher kein Recht, sich in diese, allein dem König zustehende Angelegenheit, bei irgend einem Anlasse, z. B. der Etatberatung einzumischen, wenn auch im Interesse der Ordnung und Uebersichtlichkeit des Etats die Einnahmen aus der Veräusserrung von Staatsvermögen in ihm enthalten

---

[1]) Bornhak, Preuss. Staats- u. Rechtsgesch., S. 466.
[2]) Vauthier, Das Staatsr. d. Königr. Belgien, S. 19.

sind. Die Beschlüsse des Landtags bei diesen Positionen haben daher für die Regierung keine bindende Kraft, Man kann daher mit Camphausen annehmen, dass die Einnahmen aus der Veräusserung von Staatsvermögen „auf Handlungen beruhen, die den Gesetzen gemäss stattfinden.“ Auch eine andere Gewalt, die den König in manchen Rechten einschränkt, die Reichsgewalt, hat mangels einer Kompetenz hierfür, sich der Regelung der Frage enthalten. Mithin ist der Zustand hierin, der vor dem Erlass der Verfassungsurkunde bestand, unberührt geblieben. Nur bedarf es jetzt natürlich zu diesem Regierungsakte, wie zu allen anderen, gemäss Art. 44 der V.U. der Gegenzeichnung eines Ministers.

§ 14.

Eine weitere Folgerung wird von beiden Seiten daraus gezogen, dass in allen neueren Eisenbahngesetzen die Bestimmung wiederkehrt, dass die Regierung zu ihrer Veräusserung nur mit Zustimmung des Landtags befugt ist. Seit 1867 kehrt diese Bestimmung in den alljährlich erlassenen Gesetzen wieder, durch die die Regierung zum Bau von Eisenbahnen ermächtigt wird. Gewöhnlich werden von dieser Einschränkung der Regierung nur die Betriebsmittel ausgenommen. In diesen Vorschriften sieht nun z.B. Schulze[1]) die Anerkennung eines allgemeinen Prinzips. „Es wäre kein Grund vorhanden, weshalb gerade bei der Veräusserung von Eisenbahnen singuläres Recht zur Anwendung gelangen sollte.“ In der Tat muss man anerkennen, dass ein im Wesen der Materie liegende ratio legis nicht vorliegt. Diese Anordnungen lassen sich nur aus historischen Gründen, den Verhandlungen des Abgeordneten-Hauses nach dem Kriege von 1866, erklären. Der so naheliegende Grund, dass die Veräusserung der Eisenbahnen deshalb so erschwert sei, weil sie den wertvollsten Teil des Staatsvermögens repräsentieren, erscheint nicht stichhaltig. Das zeigt sich namentlich darin, dass derselbe Grund auch für die vor 1867 erworbenen

[1]) Schulze, Preuss, Staatsrecht 2. Aufl. S. 275.

Bahnen zutreffen würde, bei diesen aber eine derartige Bestimmung fehlt, ferner aber zur Zeit der Emanation der Verfassungs-Urkunde die Domänen das wertvollste Staatsvermögen repräsentierten, ohne dass bei ihnen eine solche Bestimmung über die Veräusserungen getroffen wurde. Schwartz[1]) dagegen nimmt an, dass bei diesen Bestimmungen der Eisenbahn Gesetze gegenüber dem sonstigen Staatsvermögen „ius singulare vorliegt, das die allgemeine Regel nicht zu modifizieren vermag" eine Ansicht, der sich Bornhak[2]) anschliesst. Ja, er sucht diese Bestimmungen für den Beweis zu verwerten, dass im allgemeinen der Landtag bei Veräusserungen von Staatsvermögen kein Mitwirkungsrecht hat, Indem er m. E. den Gedanken einer Rede des preussischen Handelsministers v. Itzenplitz[3]) am 30. Juni 1867 entnimmt, weist er darauf hin, dass der Satz unnötig wäre, wenn derselbe von allen Staatsvermögen gelten würde. Wir halten die Folgerungen beider Parteien aus diesen Eisenbahngesetzen allgemein auf das Staatsvermögen zu schliessen, für zu weitgehend. Wie sich aus den Verhandlungen des preussischen Abgeordneten-Hauses in der Session 1866—67 ergibt, war es nicht möglich, die strittige Frage, ob die Regierung befugt sei, ohne die Genehmigung des Landtags Finanzvermögen zu veräussern, zur Entscheidung zu bringen, da eine Einigung zwischen der Regierung und der Mehrheit des Abgeordneten-Hauses nicht zu erzielen war. Die Regierung konnte der Forderung der Volksvertretung, bei der Veräusserung aller Art von Finanzvermögen zugezogen zu werden, nicht nachkommen, wenn sie nicht eine nachhaltige Schwächung der vollziehenden Gewalt herbeiführen wollte. Da andererseits die Gefahr nahelag, dass beim Aufrollen der Prinzipienfrage die Vorlage über den Bau der „für das Wohl des Landes so wichtigen Eisenbahnen" scheiterte, kein Teil aber die Verantwortung hierfür dem Lande gegenüber übernehmen

---

[1]) Schwartz, V.U. f. d. preuss. Staat 1880, S. 318.
[2]) Bornhak, Preuss. Staatsrecht III, S. 502.
[3]) Sten. Ber. d. A.H. 1866—7 III, 1815.

wollte, kam ein Kompromis zustande. Die allgemeine Frage über die Zulässigkeit der Veräusserung von Staatsvermögen blieb ungelöst. So äusserte sich der Abgeordnete Graf Schwerin[1]) bei der Debatte über das erste derartige Gesetz im Abgeordneten-Hause: „Wir entscheiden hier nur über die Frage, ob Veräusserungen dieser Eisenbahnen ohne Genehmigung des Hauses stattfinden sollen. Die Prinzipienfrage, ob und unter welchen Modalitäten das Staatseigentum veräussert werden kann, bleibt ungelöst, bleibt vorbehalten.“ Allgemeine Schlüsse für die Veräusserung aller Art von Staatsvermögen können also aus diesen Gesetzen nicht gezogen werden. Nur das kann man Arndt und Bornhak zugestehen, dass jene Bestimmungen, da aus anderen Gründen die Regierung zur Veräusserung von Staatsvermögen selbstständig befugt ist, tatsächlich als ius singulare wirken.

§ 15.

Es wird ferner von denjenigen, die eine Mitwirkung des Landtages bei Veräusserung von Staatsvermögen für erforderlich halten, auf den Art. 103 der V.U. hingewiesen, der anordnet, dass die Aufnahme von Anleihen und Staatsgarantien nur auf Grund des Gesetzes, d. h. unter Mitwirkung der beiden Häuser des Landtages stattfindet. Hier sind wieder zwei Argumente zu unterscheiden, die wir hier gemeinsam behandeln möchten. Die einen folgern die Notwendigkeit einer Mitwirkung des Landtages einfach auf Grund einer Analogie bezw. eines argumentum a minore ad majus zu jener Bestimmung. Die anderen nehmen dies an, weil bei einer solchen Veräusserungsbefugnis der Regierung die Aufnahme von Anleihen unnötig werde. Dem ersteren Gedanken hat z. B. v. Rönne[2]) Ausdruck verliehen. „Ist es der Regierung nicht gestattet, ohne Genehmigung des Landtags Vermögensgegenstände zu verpfänden, so kann es ihr noch weniger gestattet sein, sie zu veräussern,“ dem

---

[1]) Sten. Ber. d. A.H. 1866—7 III, 1919.

[2]) v. Rönne, Staatsr. d, preuss. Monarch. 4. Aufl. IV, S. 476.

letzteren E. Meier[1]), der darauf hinweist, dass „die Beschränkung des Art. 103 völlig illusorisch wäre, wenn es der Regierung daneben frei stände, um Anleihen zu vermeiden, Veräusserungen von Staatsvermögen vorzunehmen“. Das betont auch Schulze-Gävernitz[2]), der besonders auch auf die Geschichte verweist, dass es bei Annahme dieses Satzes der preussischen Regierung möglich gewesen sei, „sich vom Einflusse des Landtages zu befreien, durch den Verkauf der Köln-Mindener Bahn Geldmittel zur Kriegsführung zu beschaffen.“ Diese Ansicht möchten wir schon hier entgegenhalten, dass mit Hilfe von Anleihen unbegrenzt viel Geldmittel gewonnen werden können, während diese Möglichkeit bei der Veräusserung von Staatsvermögen, soweit bei ihm die Regierung freie Hand hat, wesentlich beschränkt ist. Auch in den hier so viel zitierten Verhandlungen des Abgeordneten-Hauses hat dieser Gedanke eine grosse Rolle gespielt. So erklärte der Abgeordnete Simson[3]): „Es wäre widersinnig, wenn die Zustimmung des Landtages für Anleihen gefordert und der Regierung Mittel in die Hand gegeben würden, durch Veräusserung von Staatsvermögen sich Mittel zu verschaffen.“ Auf denselben Punkt wies der angeführte Kommissionsbericht[4]) hin: „Wenn die Veräusserung von Staatsvermögen der Regierung zustände, so müsste ihr auch die Verpfändung zustehen, und das Verbot der Garantieleistung würde jedes Wertes entkleidet sein. Es wäre ein unlösslicher Widerspruch der Verfassung.“ Die andere Ansicht vertreten Bornhak[5]), Arndt und Schwartz. Ersterer macht sich die Sache sehr leicht, indem er darauf hinweist, dass ja „auch durch grosse Sparsamkeit Anleihen erspart würden.“ Dem können wir hier sofort entgegenhalten, dass es eine ganz ungeheure Sparsamkeit sein müsste, die die

[1]) E. Meier, Ueb. den Abschluss v. Staatsvertr., S. 58.
[2]) Schulzs-Gävernitz, Das preuss. Staatsr, 2, Aufl., S. 275.
[3]) Sten. Ber. d. A.H. 1866—7, S. 616.
[4]) Sess. 1866 Anl., S. 167.
[5]) Bornhak, Preuss. Staatsr. III, 502.

Fortsetzung der Staatstätigkeit hemmen würde, durch die solche gewaltige Summen gewonnen würden, wie durch Veräusserung von Staatsvermögen. Arndt, S. 554 ist derselben Meinung. Richtiger scheint bei unbefangener Prüfung die Ansicht von Schwartz zu sein, der die lege ferenda durchaus die Gründe der Gegner anerkennt[1]), und nur dem Wortlaute des Gesetzes folgen zu müssen erklärt. Man kann in der Tat zugeben, dass die Rönne-Laskersche Deduktion im ersten Augenblicke etwas Bestechendes an sich hat und dass ihr ohne weiteres zuzugeben ist, dass in der Tat eine bedauerliche Inkonsequenz der Verfassung bei Begrenzung der Rechte des Landtages vorliegt. Doch kann jener Ansicht nicht beigetreten werden, so sehr es auch mit Rücksicht auf die vorgebrachten Gründe wünschenswert wäre, dass die Mitwirkung des Landtags bei Veräusserung von Staatsvermögen, wenigstens bei hohen Objekten gesetzlich vorgeschrieben würde. Wie schon oben ausgeführt, ist die Verfassung nicht immer konsequent in der Regelung der Rechte, bei deren Ausübung der König an eine Mitwirkung des Landtags gebunden ist. Eine Analogie darf aus den Vorschriften der Verfassung nicht gezogen werden. Wie Zorn in Rönne-Zorn[2]) treffend ausdrückt, sind im Gegensatz zu den Rechten des Königs die der „Volksvertretung ihrer Natur nach einzelne, für deren Existenz es stets eines besonderen Rechtstitels bedarf.“ Ein allgemeines Prinzip ist aus Art. 103 nicht herzuleiten. Dem gewiss unerquicklichen Zustande kann nur durch eine Verfassungsänderung gemäss Art. 107 der V.U. ein Ende bereitet werden, die, um allen Zweifel zu beseitigen, in Anlehnung an die Eisenbahngesetze einen Artikel etwa folgenden Inhaltes einschieben müsste: Jede Veräusserung von Finanzvermögen bedarf zu ihrer Rechtsgültigkeit der Genehmigung beider Häuser des Landtags. Diese Vorschrift findet auf die Veräusserung der Nutzungen des Finanz-

---

[1]) Schwartz, Die V.U. f. d. preuss. Staat, 1880, S. 319.

[2]) Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preuss. Monarch. 1899, S. 301, 347.

vermögens, von Mobilien, und denjenigen Gegenständen keine Anwendung, die nach Erklärung des Ressorsministers für den Betrieb des betreffenden Unternehmens entbehrlich sind. Nicht anders steht es mit dem argumentum a minore ad maius und der Folgerung, das solche Veräusserungen die Aufnahme von Anleihen entbehrlich machen können. Mag immerhin die Verfassung sich eine bedauerliche Inkonsequenz haben zu Schulden kommen lassen, so ist doch die Interpretation nicht berufen, den Gesetzgeber zu korrigieren, Reformen in die Verfassung einzuführen: das muss den gesetzgebenden Faktoren überlassen bfeiben.

Völlig unverständlich erscheint auch Schulzes Einwand, der übrigens von Arndt[1]) gebührend zurückgewiesen wird, dass die Veräusserung von Finanzvermögen Anleihen nötig macht. Schulze[2]) meint, dass durch Veräusserung von Finanzvermögen die Regierung dem Staate eine Finanzquelle einseitig entziehen und so die Volksvertretung nötigen könne, zur Deckung des Ausfalls eine Anleihe aufzunehmen. Diese Argumentation hätte nur Beweiskraft, wenn die Veräusserung unentgeltlich erfolgte. Dies ist aber nicht zulässig, und so tritt der Erlös des Kaufes an die Stelle des Gutes und **kann** ebensoviel Ertrag liefern wie der verkaufte Gegenstand, Bedenklich erscheint uns auch die Beweissführung mit der indirekten Nötigung des Landtags. Wäre diese richtig, so dürfte die Regierung z. B. „nicht ohne die Zustimmung der Volksvertretung einen Krieg führen, ein Umstand, auf den schon Arndt a. a. O. S. 555 hinweist, weil sie hierdurch den Landtag nötigt, für die Deckung der entstandenen Kosten evtl. durch Aufnahme von Anleihen zu sorgen. Auch ist ja der Staat nach Veräusserung eines Stücks des Finanzvermögens nicht wie beim Verwaltungsvermögen genötigt, sofort eine neue, vielleicht teurere Neuanschaffung zu machen. Theoretisch erscheint es sogar denkbar, dass der Staat sein gesamtes, unbewegliches Finanzvermögen veräussert, ohne

---

[1]) Arndt, im Arch. f. öff. Recht III, S. 555.
[2]) SchulzeGävernitz, 2. Aufl. Preuss. Staatsr. S. 275.

dass dadurch die Erfüllung seiner Aufgaben unmöglich würde, ja ohne dass auch seine Finanzkraft Schaden leidet, da der Erlös des Verkaufes hohe, regelmässig wiederkehrende Erträgnisse abwerfen kann.

§ 16.

Aus allen den angeführten Gründen kann es nicht zweifelhaft sein, das dem Landtage kein Recht der Mitwirkung bei der Veräusserung von Finanzvermögen mangels besonderer Bestimmung zusteht. Es bleiben jedoch noch einige weitere Argumentationen beider Parteien zu besprechen. Zurückzuweisen ist der Einwand Arndts[1]), dass infolge des Mangels eines gesetzlichen Unterschiedes zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen ein solcher nicht gemacht werden dürfe. Aus der Natur der Sache könnten sich doch solche ergeben. Mit Recht weist derselbe Rechtslehrer[2]) darauf hin, dass aus dem Hausgesetz von 1713 die Unveräusserlichkeit der Domänen ohne spezielles Gesetz nicht gefolgert werden könne, da diese Bestimmungen 1809 modifiziert worden seien. Gegen einen weiteren, hierbei von ihm vorgezogenen Schluss müssen wir uns aber erklären. Er weist a. a. O. darauf hin, dass nach dem Gesetze von 1713 höchstens ein Recht für die Agnaten, nicht den Landtag abgeleitet werden könne. Diese Argumentation erscheint nicht richtig. Der absolute Staat unterschied nicht so scharf wie wir heute zwischen Haus- und Staatsgesetzen. Seinem Inhalte nach aber war das zitierte Gesetz von 1713 auch ein Staatsgesetz. Dies geht besonders aus der Bestimmung hervor, dass dem Erwerber einer so für unveräusserlich erklärten Domäne diese wieder abgefordert werden könne. Mit dieser Bestimmung überstieg das Gesetz die Schranken des Hausgesetzes und bekam mithin zugleich den Charakter eines allgemein gültigen Gesetzes. Wäre also das Gesetz von 1808/9 nicht erlassen worden, so würde infolge des Gesetzes

[1]) **Arndt, Reichsstaatsrecht 1901, S. 436.**

[2]) **Arch. f. öff. Recht III, S. 554.**

von 1713 eine Mitwirkung des Landtages bei Veräusserung von Domänen erforderlich sein.

Auch aus dem von Lasker vorgebrachten Grunde, dass das Finanzvermögen nirgends eine so grosse Rolle spiele wie in Preussen, sodass daher bei seiner freien Veräusserlichkeit die Machtfülle der preussischen Herrscher sehr gross wäre, kann an dem hergeleiteten Resultate um so weniger etwas geändert werden, als ja gerade bei dem zur Zeit wichtigsten Objekte des Finanzvermögens, den seit 1867 erworbenen Eisenbahnen, kraft der Spezialgesetze eine Ausnahme gemacht ist.

Ganz verfehlt ist auch der Einwand des Abgeordneten Virchow[2]). Er folgerte aus § 3 der Instruktion der Oberrechnungskammer vom 18. Dezember 1824, nach der Immobilien nicht ohne königliche Genehmigung veräussert werden durften, dass an Stelle des Königs, der sich hier die Veräusserung in jedem einzelnen Falle, kraft seines Gesetzgebungsrechtes vorbehalten habe, der Gesetzgeber der konstitutionellen Monarchie getreten sei, sodass also aus diesem Grunde ein Mitwirkungsrecht des Landtags erforderlich sei. Diese Auffassung beruht auf einer völligen Verwechselung der Rechte des Königs als Gesetzgeber und als Inhaber der vollziehenden Gewalt. Hier bestimmte vielmehr der König, dass es von seiner Entscheidung als Inhaber der vollziehenden Gewalt abhängig sein soll, ob eine solche Veräusserung erfolgen dürfe.

Auch der Einwand, der in der Session von 1866 und 1867 immer wiederkehrt, dass dasjenige, was mit Hilfe von Anleihen, also mit Zustimmung des Landtags, erworben worden sei, nur mit seiner Zustimmung veräussert werden könnte, erscheint nicht stichhaltig. Diesem Gedanken gab z. B. der Abg. Lasker in der zitierten Rede Ausdruck. „Er wüsste keinen Grund, weshalb das auf Grund von Staatsanleihen erworbene Staatseigentum ohne Zustimmung des

---

[1]) Sten. Ber. d. A.H. 1866—7, S. 611.

[2]) Sten. Ber. d. A.H. 1866—7, III, 1819.

Landtages veräussert werden könne, während derselbe bei der Aufnahme der Anleihen mitzuwirken habe.“ Es fehlt für jene Forderung jeder positivrechtliche Anhalt, zumal, da auch die Aufnahme von Anleihen ein Verwaltungsakt ist und die Regierung nur zu seiner Vornahme durch den Landtag ermächtigt wird. Ist das Geld zu einem bestimmten Zwecke verausgabt, so unterliegt keineswegs das dafür Angeschaffte besonderen Normen. Die Verfassungsurkunde wollte durch das Erfordernis der Zustimmung der Volksvertretung für Anleihen deren Aufnahme erschweren, um ein leichtsinniges Aufnehmen von Anleihen durch die Regierung zu verhindern. Die Veräusserung des mit ihrer Hilfe Angeschafften besonders zu erschweren, war nicht beabsichtigt. Es würde ausserdem die Einheitlichkeit der Verwaltung bedenklich gefährden, wenn man das Finanzvermögen verschiedenen Vorschriften unterwerfen würde, ja nach der Herkunft des Geldes, mit dem es der Staat erworben hat. Die Berechtigung dieser Forderung des Abgeordneten-Hauses folgt aus keiner Verfassungsbestimmug. Mit dem gleichen Rechte könnte der Landtag verlangen, dass das Vermögen, welches durch eine von ihm bewilligte Steuer, angeschafft würde, seiner besonderen Kontrolle unterworfen werde.

Durchaus zutreffend ist auch ein weiteres Argument Stengels für unsere Behauptung, dass die Genehmigung des Landtages für solche Veräusserungen nicht erforderlich ist. Bestände die Vorschrift, dass der Landtag eine solche Genehmigung zu erteilen hätte, so hätte eine Grenze für dieses Erfordernis gezogen werden müssen[1]), „da man doch unmöglich annehmen kann, dass die Genehmigung des Landtags für jeden Verkauf erforderlich ist.“

Noch ein weiteres Bedenken, dass allerdings mehr auf volkswirtschaftlichem Gebiet liegt, kann man wenigstens gegen das Erfordernis einer vorherigen Befragung des Landtages anführen. Es wird oft für die Regierung, soll sie das Interesse des Landes wahrnehmen, bei den Verkäufen von

---

[1]) **Stengel**, Das Staatsrecht, Preuss. 1894, S. 245.

Staatsvermögen nötig sein, eine gute, wirtschaftliche Lage auszunützen. Müsste sie vorher den Landtag befragen, so könnte sich die Konjunktur längst geändert haben. Auch könnte in dieser dadurch leicht eine Aenderung eintreten, dass durch die ja verfassungsgemäss öffentlichen Verhandlungen des Landtages den Interessenten die Absichten der Regierung verraten werden.

Bedarf also die Regierung nicht der Genehmigung des Landtages mangels Spezialgesetzes zur Veräusserung von Staatsvermögen, so hat sie doch die Pflicht, dem Landtage eine summarische Uebersicht über die im letzten Jahre stattgefundenen Veräusserungen vorzulegen. Gemäss Art. 104 der V.U. wird die allgemeine Rechnung über den Staatshaushaltsetat jeden Jahres den Kammern zur Entlastung der Staatsregierung mitgeteilt. Ferner schreibt § 18 des Gesetzes vom 7. März 1872 (G.S. 1872 S. 278 ff.) vor: Die nach Art. 104 der V.U. mit der allgemeinen Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres von der Staatsregierung dem Landtage vorzulegenden, von der Oberrechnungskammer . . . aufzustellenden Bemerkungen müssen enthalten 2) . . . . ob bei der Erwerbung, Benutzung und Veräusserung von Staatseigentum Abweichungen von den Bestimmungen der gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats . . . . stattgefunden haben. Das Recht des Landtages folgt ferner aus § 47 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatshaushaltsetat vom 11. Mai 1898 (G.S. 1898, S. 77 ff.). Auch ist der Erlös gemäss Art. 2 des zitierten Gesetzes als Einnahme für den nächsten Etat einzustellen. Durch diese Bestimmungen wird, worauf Stengel a. a. O. richtig hinweist, das Bewilligungsrecht der Ausgaben des Landtages nicht betroffen. Die Einnahmen aus solchen Veränsserungen dürfen daher nur unter Zustimmung des Landtages für die Staatszwecke verwendet werden.

§ 17.

Besondere Bestimmungen in formeller Beziehung gelten bei der Veräusserung der Domänen, der Eisenbahnen, die

seit 1867 erworben sind und der Seehandlung. Was die erstere anbetrifft, so sind die materiellen Schranken schon erwähnt. Bezüglich der bis 1809 erworbenen Domänen — für die anderen ist diese Bestimmung nicht anwendbar, so nahm auch das Oberverwaltungsgericht am 18. März 1904, Bd. 45, S. 127 an, dass das Edikt und Hausgesetz vom 17. Dezember 1808 auf die später erworbenen Domänen im allgemeinen keine Anwendung findet — das in der historischen Einleitung erwähnte Gesetz und Hausgesetz von 1808/9, dass bei Veräusserungen der Dominialgrundstücke, die nicht zu den Bauerngütern, Mühlen, Krügen u.s.w. (vgl. § 3b zit. Ges.) gehörten, gemäss § 5 Abs. 1 die diesfällige Urkunde nicht nur von dem Souverän, sondern auch von dem Thronfolger und ältesten Prinzen des Königlichen Hauses, die von Friedrich Wilhelm I. abstammten, unterschrieben würde. Es genügt mithin bei der Veräusserung solcher Domänen die formelle Zuziehung der beiden Prinzen und ihre Unterschrift, um das Vorhandensein der gesetzlichen Umstände zu erhärten. Eine Genehmigung ist in dieser „Zustimmung" nicht zu erblicken. Das wäre ein Regierungsrecht, das den Prinzen nicht zustehen kann. Aus dem Wortlaute des § 5 geht deutlich hervor, dass mit dieser Zuziehung nur der Beweis geliefert werden soll, dass § 3 nicht verletzt ist. Hieraus ist zu folgern, dass eine Verletzung dieser „Ordnungsvorschrift" den etwa ohne sie abgschlossenen Verkauf und die daraufhin stattgefundenen Uebereignung nicht nichtig macht, dass es lediglich ein formelles Erfordernis ist. Zwar verneinte der Gesetzesrevisor [1]) die Giltigkeit einer solchen Veräusserung, da § 5 des zitierten Hausgesetzes den Beweis, dass die Vorschriften des § 3c beobachtet sind, auf andere Weise wie durch Unterschrift der zwei Prinzen abschneide. Dem braucht man sich nicht anschliessen, wenn man wie ausgeführt, diese Zuziehung für eine blosse Formvorschrift hält und annimmt, dass auch auf andere Weise der Beweis geliefert werden kann, dass § 3 lit. c. beobachtet worden ist. Ebensowenig

[1]) Simon, a. a. O., S. 112.

schneidet m. E. die erfolgte Unterschrift den Beweis ab, dass die Voraussetzungen des § 3 lit. c. nicht vorgelegen haben. Da der Staat also ohne Zustimmung der Agnaten rechtswirksam veräussern kann, ist man einer Entscheidung der in neuester Zeit anlässlich des lippeschen Erbfolgestreites so lebhaft erörterten Frage überhoben, wieweit Rechte der Agnaten durch den Staat alteriert werden können. Natürlich bleibt die unterlassene Zuziehung der beiden Prinzen eine Pflichtwidrigkeit, die eine Verantwortlichkeit des betreffenden Beemten begründet. Wie Bornhak[1]) im Verwaltungs-Archiv im Januar 1905 treffend nachweist, entspricht die Mitwirkung der Agnaten nicht mehr recht den staatsrechtlichen Zuständen Preussens. Wenn dies aber Bornhak als besonderen Missstand empfindet und eine Aufhebung dieser Bestimmung im Wege der Gesetzgebung vorschlägt, so liegt der Grund darin, dass (S. 307) in dieser Mitwirkung der Prinzen eine „Zustimmung" der Prinzen sieht. Von einer solchen ist, wie oben nachgewiesen, keine Rede. Eine so sehr dringliche Reformbedürftigkeit der fraglichen Bestimmung vermögen wir daher nicht anzuerkennen. Die zweite Frage bei Veräusserung von Domänen betrifft die Bedeutung der Verordnung wegen der künftigen Behandlung des gesamten Staatsschuldenwesens[2]) vom 17. Januar 1820. Diese bestimmt in Art. 3: für die sämtlichen, jetzt vorhandenen Schulden garantieren wir hierdurch für Uns und Unsere Nachkommen in der Krone mit dem gesamten Vermögen und Eigentum des Staates, insbesondere mit sämtlichen Domänen, Forsten und säkularisierten Gütern im ganzen Umfange der Monarchie mit Ausnahme derer, welche zur Aufbringung des jährlichen Bedarfs von $2^1/_2$ Millionen Talern für unsere königliche Familie erforderlich sind. Schwartz[3]) stellt nun folgende zur Zeit der Verfassung seines Kommentars wohl begründete Behauptung auf: Durch Art. 59 der Verf. Urk. seien die Bestimmungen des

---

1) Bornhak, Verw.-Arch. Bd. 13, S. 308.
2) G.S. 1820, S. 9—10.
3) Schwartz, Verf. Urk. f. d. pr. Staat, 1880, S. 318.

Gesetzes von 1820 bestätigt worden, indem die damals vorhandenen Domänen den Gläubigern der damaligen Staatsschuld verpfändet wurden: „Mithin könnten jene Domänen, um sie ihrer Pfandeigenschaft zu entkleiden, nur auf Grund eines Gesetzes, bezw. wenn ihr Ertrag sich nur noch mit der auf sie radizierten königlichen Rente deckt, nur auf Grund eines Verfassungsgesetzes veräussert werden.“ Ihm ist Rehm [1]) entgegengetreten. Er nimmt zunächst an, dass sich die Verordnung von 1820 gemass der Deklaration vom 27. Juli 1826 auch auf die künftig erworbenen Domänen erstrecke, „da sie nicht von sämtlichen, sondern von „den“ sämtlichen Domänen, Forsten spreche. Mithin müsste bei Annahme der Ansicht von Schwartz in jedem Falle der Veräusserung von Domänen mit Rücksicht auf das Gesetz von 1820 ein förmliches Gesetz erlassen werden.“ Diese Annahme ist nicht richtig. Noch gar nicht vorhandene oder fremde Sachen kann niemand gültig verpfänden, auch der Staat nicht. Nach Annahme der Ansicht v. Rehm, dass sich das Gesetz von 1820 auf alle Domänen bezogen habe, könnte man hinsichtlich der künftigen Domänen nur ein Versprechen sehen, sie nach erfolgtem Eigentumserwerbe ebenfalls zu verpfänden. Solche Verpfändungserklärungen sind aber nicht erfolgt. Vor allen Dingen muss man sich gegen Rehms [2]) Behauptung wenden, dass die damaligen Verpfändungserklärungen nicht privatrechtlich aufgefasst werden dürften, dass vielmehr „damals nur an die Staatsbehörden der Befehl ergangen sei, die Domänen- und Forstrevenuen der Hauptschuldenverwaltung zu überweisen.“ Dieser Konstruktion, durch die jener Rechtslehrer der Verpfändung jede privatrechtliche Bedeutung zu nehmen sucht, kann man sich nicht anschliessen. Natürlich mussten zur Durchführung der Verpfändung die Behörden Anweisungen erhalten und dadurch, dass dies öffentlich und nicht durch Geheimerlass geschah, bezweckte man die Verpfändung kennt-

---

[1]) Stengels Wörterb. d. pr. Verwaltungsr. III, 50.
[2]) Rehm, a. a. O.

lich zu machen, wie wir ja auch im Privatrechte auf die Publizität der Verpfändung bei Mobilien und Immobilien den grössten Wert legen. An der privatrechtlichen Wirkung der Verpfändung wird dadurch, dass der Verpfänder der Staat ist, nichts geändert; wohl aber ist die Bedeutung der Verpfändung heut aus anderem Grunde hinfällig[1]). Denn die Schulden, für die diese Domänen damals haftbar erklärt wurden, sind seit 1900 gänzlich abgelöst worden, sodass die Verpfändung heute gegenstandslos geworden ist. Infolgedessen wird heute der Erlös aus den Domänenverkäufen[2]) nicht mehr der Staatsschuldenkasse zugeführt, sondern nach Abführung eines Teils an die allgemeine Staatsverwaltung zum Ankaufe von Forsten und neuen Domänen verwendet.

Mit der richtigen von Schwartz vertretenen Ansicht deckte sich übrigens auch die Praxis der Regierung. Bis 1899 verkaufte dieselbe nicht die Domänen, die 1820 bereits im Eigentume des Staates sich befanden. Dies geht z. B. aus dem von Schwartz im amtlichen Auftrage verfassten Bericht über den Staatshaushaltsetat und die Finanzen Preussens, der im preussischen Verwaltungsblatt[3]) besprochen ist, hervor. Dieser führt aus: „Durch den im Jahre 1899 erfolgten Wegfall der besonderen Garantie wurde die Bewegungsfreiheit für die Verkäufe der Domänen in den alten Provinzen sehr erweitert, von der auch alsbald ein umfassender Gebrauch gemacht wurde. Jetzt könne die Regierung ohne weiteres die Domänen veräussern, deren Besitz dem Staatsinteresse nicht erforderlich erschien.“ Aus dieser Bewegung geht auch deutlich hervor, dass bis 1900 die Regierung sich bezüglich der Güter, aber nur dieser Güter, die einst 1820 verpfändet worden waren, gebunden hielt, sodass also

---

[1]) **Ritter**, Handwörterb. d. Verwaltungsr. I, 366, Handwörterb. d. Staatswissensch. 2. Aufl. S. 189.

[2]) **Ritter**, a. a. O.

[3]) Pr. Verwaltungsbl. 1903–04, S. 855.

auch aus diesem Umstande die Unrichtigkeit der Ansicht Rehms hervorgeht.

Fassen wir nun mit Rücksicht auf die grosse Verschiedenheit der rechtlichen Bestimmungen über die Domänenveräusserungen diese zusammen, so kommen wir zu folgendem Resultate: Schenkungen sind unzulässig. Bei den bis 1809 erworbenen Domänen bedarf es, sofern es sich nicht um Bauerngüter handelt, der Unterschrift der beiden Prinzen und wird die Veräusserung nur gestattet, wenn mit dem Kaufgelde Schulden bezahlt werden sollen, die in der Erhaltung des Staates entstanden sind. Die Besonderheit der Domänen, die 1810 erworben sind, hat seit dem Tode Friedrich Wilhelm III., die der bis 1820 erworbenen Domänen hat seit 1900 jede Bedeutung verloren. Daher können diese übrigen Domänen von der Regierung einseitig veräussert werden.

§ 18.

Eine weitere Kategorie von Staatsvermögen steht, wie schon wiederholt in der Arbeit berührt wurde, hinsichtlich der Veräusserung unter besonderen Vorschriften, die neueren Eisenbahnen. Diese Bestimmungen finden sich z. B. in dem Gesetze vom 3. August 1869 (Ges. S. 1205) § 4 Abs. 1, 9. III. 1867, vom 3. Juli 1893 betreffend die Erweiterung, Vervollständigung und bessere Ausrüstung des Staatseisenbahnnetzes (Ges. 108) § 4, I. Das neueste derartige Gesetz ist vom 28. Juli 1909 (Ges. 1909, S. 643). Diese stets wörtlich wiederkehrende Bestimmung lautet: Jede Verfügung der Staatsregierung über die im § 1 bezeichneten Eisenbahnen bezw. Eisenbahnteile durch Veräusserungen bedarf zu ihrer Rechtsgültigkeit der Zustimmung beider Häuser des Landtages. Ausnahmen werden in Abs. 2 für die beweglichen Bestandteile und Zubehörstücke der Eisenbahnen gemacht, sowie für diejenigen unbeweglichen Sachen, welche nach Erklärung des Ministers der öffentlichen Arbeiten für den Betrieb der betreffenden Bahn entbehrlich sind. Diese Bestimmungen haben, wie gezeigt, ihren historischen Grund in

den parlamentarischen Kämpfen zur sogenannten „Konfliktszeit“. Demnach kann die Regierung diese Eisenbahnen nicht rechtsgültig ohne Zustimmung des Landtages veräussern. Für die anderen Eisenbahnen hat die Regierung freie Hand behalten. So hinsichtlich der niederschlesisch-märkischen Eisenbahn [1]), die schon unter Minister v. Heydt angekauft wurde. So sagte auch Bismarck im Herrenhause am 4. Febr. 1867 [2]): „Die Königliche Regierung hält sich nicht für befugt, Eisenbahnen zu veräussern, über deren Erträge gesetzlich oder durch Verpfändung dauernd verfügt ist.“ Hieraus ist mit Meier der Schluss zu ziehen, dass sich die Regierung zu Verkäufen anderer Eisenbahnen für befugt hält. Zwar nimmt Laband [3]) an, dass angesichts der neueren Eisenbahngesetze und des Umstandes, dass der Regierung, wie oben angeführt, wegen des Vertrages mit der Köln-Mindener Bahn „Entlastung“ erteilt worden ist, wohl zu folgern ist, dass „der staatsrechtliche Grundsatz von jetzt an allgemeine Anerkennung finden dürfte, dass die Regierung Eisenbahnen nur mit Genehmigung des Landtages veräussern darf.“ Dem kann jedoch nicht beigetreten werden. Die „Entlastung“ in dem zitierten Gesetze kam durch das Abgeordnetenhaus hinein, und die Regierung nahm sie um des Friedens willen an. Aus jenem Gesetze durften wie oben ausgeführt, nicht soweit gehende Konsequenzen gezogen werden. Die einzelnen Eisenbahngesetze stellen sich auch untereinander als leges speciales dar, sodass es offenbar ist, das die Regierung mangels einer gesetzlichen Bestimmung die vor 1867 erworbenen Eisenbahnen ohne Zustimmung des Landtages wirksam veräussern kann. Ja auch bei den neueren Eisenbahnen bestände ein solches freies Veräusserungsrecht der Regierung, wenn in einem neueren Eisenbahngesetze die Bestimmung aus irgend einem Grunde nicht aufgenommen würde, dass es zur Rechtsgültigkeit der Veräusserung der Zustimmung der beiden Kammern

---

[1]) Leyen im Wörterb. d. Staatsw. III. Bd. 1900, S. 542.

[2]) E. Meier, Ueber den Abschl. v. Staatsvertr., S. 70,

[3]) Laband, Das Budgetrecht nach d. Best. d. pr. V.U., S. 28.

bedarf. Uebrigens gilt dieses Prinzip, worauf Rönne[1]) dankenswert hinweist, auch hinsichtlich einzelner finanzieller Ansprüche des Staates an Privatbahnen, so Ges. v. 17. März 1869 betreffend die Uebernahme der Zinsgarantie für Anlegung einer Bahn von Cöslin nach Danzig § 2.

§ 19.

Eine Spezialvorschrift besteht auch für die preussische Seehandlung[2]), da ihr Betrieb gemäss Ges. v. 17. Januar 1820 Staatsunternehmen ist. Zur Beendigung des Staatsbetriebes, der doch mit ihrer Veräusserung notwendig verknüpft ist, bedarf es mithin eines Gesetzes. Dagegen ist natürlich, wie Laband hervorhebt, die Regierung befugt, „die Etablissements der Seehandlung zu veräussern, sowie solche Veräusserungen vorzunehmen, die sich im Laufe der Verwaltung des Unternehmens als notwendig erweisen". Die von Laband in seinem Budgetrecht noch angeschnittene Frage über die Veräusserung der preussischen Bank ist seit Ueberleitung dieses Unternehmens in die Reichsbank unpraktisch geworden. Eine positivrechtliche Bestimmung nach der entgegengesetzten Seite, dass es nämlich zu Veräusserungen der Genehmigung der beiden Häuser des Landtages nicht bedarf, liegt in der ständig wiederkehrenden Bestimmungen der Eisenbahngesetze „dass diese Bestimmungen sich nicht auf die beweglichen Bestandteile und Zubehörungen der Eisenbahnen und Eisenbahnteile und auf die unbeweglichen soweit nicht bezieht, als sie nach der Erklärung des Ministers der öffentlichen Arbeiten für den Betrieb der betreffenden Eisenbahnen entbehrlich sind."

§ 20.

Was die privatrechtliche Geltung von veräusserungen von Staatsvermögen betrifft, die von der Regierung ohne Ge-

---

[1]) Rönne, Staatsr. d. pr. Monarchie, 4. Aufl. IV, 768.

[2]) vgl. Laband, Budgetrecht, S. 28—29.

nehmigung des Landtages vorgenommen werden, so ist ihre Gültigkeit im allgemeinen zu bejahen, da ja die Regierung, wie gezeigt, durch den Landtag mangels Spezialgesetzes nicht beschränkt ist. Bei Veräusserungen derjenigen Bahnen aber, die laut Spezialgesetz nur unter Zustimmung der beiden Häuser des Landtages veräussert werden dürfen, ist die privatrechtliche Gültigkeit einer einseitig von der Regierung vorgenommenen Veräusserung zu verneinen. Dies geht aus dem Worte „Rechtsgültigkeit" hervor. Daher ist eine trotzdem vorgenommene Veräusserung gemäss § 134 B.G.B. als gegen das Gesetz verstossend, nichtig. Wie die privatrechtliche Gültigkeit solcher Veräusserungen zu beurteilen ist, bei denen die Zustimmung der Volksvertretung erforderlich ist, aber von der Regierung nicht eingeholt wurde, eine Frage, die in Preussen nur bei der Seehandlung praktisch wird, eine um so grössere Rolle aber beim Reichsrecht spielt, ist in § 26 zu behandeln.

Einer besonderen Betrachtung bedarf es noch über die privatrechtliche Gültigkeit der Domänen, die vor 1808/1809 erworben worden sind, wenn § 3 lit. a oder § 3 lit. c oder § 5 des Ges. v. 1808, 1809 verletzt sind. Ist ersteres der Fall, also eine Schenkung der Domänen erfolgt, so bestimmt § 3a selbst, dass eine solche von dem Geschenknehmer und seinem Nachfolger zurückgefordert werden kann. Ist § 3 c verletzt, war die Veräusserung also nicht notwendig, um mit dem Erlös Schulden zu bezahlen, so ist nichtsdestoweniger die Veräusserung privatrechtlich gültig. Es würde die Sicherheit des Verkehrs auf das empfindlichste gefährden, wenn man dem Dritten die Prüfung der Frage überlassen wollte, zu welchen Zwecken die Veräusserung erfolgte. Der gleichen Ansicht ist übrigens auch Simon (S. 112). Der Gesetzesrevisor hebt treffend hervor: „dass der Dritte häufig gar nicht im Stande sein wird, die Frage zu entscheiden." Ein Dritter kann sich m. E. stets darauf verlassen, dass die Regierung bei Veräusserungen die ihr gezogene Schranke innehalten werde. Fehlt endlich die nach § 5 erforderliche Unterschrift des Kronprinzen und des ältesten Prinzen, so

ist, wie schon oben ausgeführt, der Vertrag auch privatrechtlich gültig.

§ 21.

Auch das Deutsche Reich bedarf bei seinem Charakter als Bundesstaat eigenen Vermögens, und zwar ist naturgemäss aus denselben Gründen wie in Preussen, Finanz- und Verwaltungsvermögen zu unterscheiden. Diese Unterscheidung hat hier eine grosse Bedeutung. Was zunächst das Verwaltungsvermögen anbetrifft, so zerfällt es in 3 Teile. Einmal hatte schon der Norddeutsche Bund aus eigenen Mitteln Verwaltungsvermögen erworben. Es galt, wie Zorn[1]) ausführt, als selbstverständlich, dass mit dem Aufgehen des Norddeutschen Bundes im Deutschen Reiche, das Verwaltungsvermögen des ersteren auf letzteres übergegangen ist. Ferner erwarb das Deutsche Reich zum Zwecke der Erfüllung seiner Aufgaben aus eigenen Mitteln Verwaltungsvermögen, so für seine Botschaften- und Gesandtschaftshôtels, für die Reichsämter u.s.w. Auch hier gelten keine Besonderheiten. Solche entstehen nur bei der dritten Art von Verwaltungsvermögen, die dem Gesetze vom 25. Mai 1873 unterliegen. Es handelt sich hier um Grundstücke, die früher den Einzelstaaten gehört hatten und die dem Zwecke der Verwaltungen dienten, die das Reich kraft seiner Zuständigkeit übernommen hatte. Dieses Gesetz ist[2]) zur Zeit auf 4 Gebieten praktisch: Heer, Marine, auswärtige Angelegenheiten, Post und Telegraphie. Das Reich besitzt auch zahlreiches Finanzvermögen, „durch das es in die Lage gesetzt wird, einen Teil der zur Durchführung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel selbst zu bestreiten[3])“, so z. B. die durch den Frankfurter Frieden vom 10. Mai 1872 erworbenen Reichseisenbahnen, die Reichsdruckerei, den Reichsinvalidenfonds u.s.w.

---

[1]) Zorn, Staatsr. d. Deutschen Reiches, 2. Aufl. II, 700.

[2]) Laband, Deutsches Reichsstaatsr. in dem öffentlichen Recht der Gegenwart, S. 364.

[3]) Rönne, Reichsstaatsr. 2. Aufl. II, 71,

§ 22.

Bei der Veräusserung von Reichsvermögen kann als allgemeiner Grundsatz gelten, dass ebenso wie in Preussen unentgeltliche Veräusserungen nicht vorgenommen werden dürfen, es sei denn, dass ein Spezialgesetz ein solches ausdrücklich gestattet. Im übrigen werden die Normen durch das Nebeneinanderstehen von Reich und Einzelstaaten sehr kompliziert. Massgebend ist hier vor allem das Gesetz vom 25. Mai 1873 über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsbehörde bestimmten Gegenstände (Reichsges. Bl. S. 113.) Nach § 1 dieses Gesetzes „stehen das Eigentum und die sonstigen dinglichen Rechte, welche den einzelnen Bundesstaaten an jenen Gegenständen zugestanden haben, dem Deutschen Reiche zu.“ Dieses Gesetz musste erlassen werden, weil bei dem Uebergang der Verwaltung auf das Reich berechtigte Zweifel entstanden waren, wem an den zu der betreffenden Verwaltung benutzten Gegenständen das Eigentum zusteht „und so war der Erlass dieses Gesetzes schon zur Zeit des Norddeutschen Bundes ein Bedürfnis[1].“ Bezüglich der Mobilien stand die Regierung stets auf dem Standpunkt, dass sie in das Eigentum des Reiches übergegangen seien[2]. „Es ist die Eigenschaft der Verbrauchbarkeit, welche für die Mobilien den Gedanken des Eigentumsüberganges alsbald zur Herrschaft verholfen hat.“ Sonst aber war die Frage eine sehr bestrittene. So konstruierte Laband in den Annalen[3], dass das Reich vor jenem Gesetze einen dem privatrechtlichen Niessbrauch ähnliche Rechtspositionen innegehabt habe, der aber sehr weit ging, da der Grundsatz „salva rei substantia“ nicht galt. Die Motive[4] zu jenem Gesetze nehmen an, dass die Hoheitsrechte einen privatrechtlichen Gehalt haben und namentlich das Eigentum in sich schliessen, dass daher „das Reich in

---

[1]) Wagner in Holtzendorffs Jahrb. 1874, S. 183—84.
[2]) Drucks. d. R,T. 1875, Nr. 6, S. 8.
[3]) Ann. d. Deutsch. Reiches f. G.V. u. St.I. 1873, Sp. 414—418.
[4]) 1873, Drucks. III, No. 6.

gleicher Weise succediert ist, wie es als dominus negotii in alle zur fraglichen Zeit vorgefundenen Vertragsverhältnisse eingetreten ist.“ Ohne diese Gegenstände sei die Verwaltung nicht zu führen. Dieses Gesetz setzte daher in § 1 das Eigentum des Reiches an den fraglichen Gegenständen mit dem Zeitpunkte des Ueberganges dieser Gegenstände in die Reichsverwaltung fest. Streitig war, ob das Reich mit diesem Gesetze nicht seine Zuständigkeit überschritten habe: ob ferner nicht das Gesetz die Schranken verletzte, die dem Gesetzgeber gezogen seien. So äusserte sich der Abgeordnete v. Minckwitz[1]): „Keinem Staate kann das Recht zuerkannt werden, sich durch seine gesetzgebenden Faktoren Eigentum und anders wohl erworbenen Rechte Dritter zusprechen zu lassen. Bei streitigen Fragen über Eigentumsansprüche hätten die Gerichte zu entscheiden.“ Diese Ausführungen erscheinen nicht stichhaltig. Einmal hat der Gesetzgeber das Recht, seine Zuständigkeit selbst festzustellen, ferner kann von einer Eigentumsentziehung schon deshalb keine Rede sein, weil die Einzelstaaten bei jenem Gesetze weitgehende, m. E. zu weitgehende Rechte erhielten, vor allem das Rückfallsrecht. Besonders handelt es sich aber hier garnicht um eine „Enteignung“, sondern vielmehr nur um einen, durch das Gesetz festgestellten Uebergang des Eigentums in früherer Zeit. Das Gesetz ist daher kein Verfassungsgesetz[2]), es deklariert nur den eingetretenen Zustand. Es stellt nur die Folgen fest, die sich aus den Art. 48 ff., 54, 63 ff. der Reichsverfassung ergeben, eine Auffassung, der sich auch Hänel[3]) anschliesst. Es handelt sich hier, wie er ausführt, nur um eine rechtliche Formulierung, „um dem Reiche eine unzweifelhafte Legitimation zu allen Verfügungen zu gewähren.“ So äusserte sich auch der Abgeordnete Miquel[4]): „Wenn wir also hier ein Gesetz machen, es soll auch das Immobiliar-

---

[1]) Sten. Ber. d. R.-T. 1873, S. 373.
[2]) Arndt, Staatsr. d. deutsch. R. 3. Aufl., S. 434.
[3]) Hänel, Staatsr. d. deutsch. R., S 365.
[4]) Sten. Ber. e. R.T. 1873, S. 374.

eigentum als auf das Reich übergegangen angesehen werden, so verfügen wir heute nicht durch das Gesetz über das Eigentum, sondern wir deklarieren nur, dass bereits kraft der Reichsverfassung, kraft der Bildung einer solchen Gemeinschaft der Uebergang stattgefunden habe." Und ebenso führte der Abgeordnete Becker [1]) aus: „Es liegt keine Verfassungsänderung vor, es habe schon früher volles Einvernehmen geherrscht, die Verwaltungen gehen über, die Sachen der Verwaltungen gegenüber, das Nutzungsrecht an ihnen und zwar ohne Entschädigung. Der einzige Zweifel, der übrig sei, der durch das Gesetz beseitigt werden soll, sei der, welchen Namen das übergegangene Recht haben soll." Man kann sich in der Tat dieser Ansicht nicht anschliessen. Es handelt sich hier nicht um eine Verfassungsänderung, sondern um eine authentische Interpretation der Verfassung, zu der der Gesetzgeber bei Vorhandensein der nötigen Mehrheit im Bundesrate zweifellos befugt war und die bei den auftauchenden Kontroversen sogar notwendig war. Es wäre völlig ungerecht, der Reichsgewalt die authentische Interpretation der Reichsverfassung als angebliche Verfassungsänderung verbieten zu wollen. Im übrigen bezweckt das Gesetz ja keinerlei Aenderung des tatsächlich bestehenden Zustandes, eine Tendenz, die sich in dem Gesetze namentlich in den Vorbehalten zu gunsten der Gliedstaaten zeigt, die manchmal soweit gehen, dass sie mit dem Begriffe des Eigentumes des Reiches fast unvereinbar erscheinen, so namentlich die Bestimmung, dass die bisher vom Reiche gezahlten Entschädigungen für Benutzung der Grundstücke an die Einzelstaaten weiter gezahlt werden sollten. Zwar wendet sich Seydel [2]) gegen diese Auffassung indem er ausführt, in der Reichsverfassung sei vom Reichsfiskus keine Rede und deshalb sei das Reich nicht befugt, dessen Rechtszustand zu bestimmen. Das Gesetz von 1873 sei deshalb „soweit es die Einzelstaaten enteigne", verfassungswidrig. Das erscheint

---

[1]) Sten. Ber. 1873, S. 378.

[2]) Seydel, Komm. z. V.U. f. d. deutsche R. 2. Aufl. 383.

nach dem oben Angeführten nicht stichhaltig, da die Reichsverfasung einen Reichsfiskus voraussetzt und von einer Enteignung, wie gezeigt, keine Rede sein kann. Aus demselben Grunde ergibt sich auch, dass die Worte des Abgeordneten v. Minckwitz[1]) bei der ersten Lesung des Gesetzes, der meinte, ein solches Gesetz könne nur erlassen werden, wenn die Reichsverfassung folgenden Zusatz erhielte: „Das Reich ist berechtigt, über das Eigentum der Staaten frei zu verfügen", nicht zutreffend ist. Auf einer völligen Verkennung des Charakters des deutschen Reiches beruht aber der Antrag dieses Abgeordneten[2]), der folgenden Inhalt hatte, aber vom Reichstage abgelehnt wurde: „Das Gesetz wird erst zur Publikation gelangen, wenn die Regierungen der sämtlichen Bundesstaaten die Genehmigung dazu erteilt haben." Ein solches Verlangen wäre selbst dann unzulässig gewesen, wenn das in Frage stehende Gesetz tatsächlich eine Verfassungsänderung gewesen wäre, da eben auch dann der Weg der Reichsgesetzgebung freilich mit der Erschwerung des Art. 78 genügt hätte; da dies aber nicht der Fall ist, ist das zitierte Gesetz gültig. Nimmt man aber selbst mit Seydel an, dass das Gesetz gegen die Verfassung verstösst und ein einfaches Gesetz, das wider die Bestimmungen der Reichsverfassung ergeht, nichtig ist, so ist, wie der genannte Rechtslehrer[3]) selbst zugesteht, die Gültigkeit des Gesetzes deshalb nicht zu bestreiten, „weil der Widerspruch eines Bundesstaates nicht erfolgt ist", mithin anzunehmen ist, „dass es im Bundesrat die für die Verfassungsänderungen erforderliche Mehrheit erreicht hat." Im Reichstage ist aber im Gegensatz zum preussischen Landtage keine besondere Behandlung für Verfassungsänderungen erforderlich. Das fragliche Gesetz regelt also gültig die Materie und beseitigt manche Streitfrage, doch bereitet noch mancher Punkt Schwierigkeiten, so namentlich dort, wo die Reservatrechte der süddeutschen

---

[1]) Sten. Ber d. R.T. 1873, S. 24.

[2]) Sten. Ber. d. R.T. 1873, Drucks. No. 53.

[3]) Seydel, Ztschr. f. Gesetzgeb. u. Rechtspfl. Bd. 7, S. 233—34

Staaten eingreifen. Da das Reich Eigentümer der Gegenstände geworden ist, so würde an sich daraus folgen, dass es zu ihrer Veräusserung berechtigt ist, ein Satz, der jedoch durch das zitierte Reichsgesetz für Grundstücke weitgehende Ausnahmen erlitten hat. § 5 des Gesetzes bestimmt, dass das Reich zur Veräusserung eines nach § 1 in sein Eigentum übergegangenen Grundstückes nur dann befugt ist, wenn diese Grundstücke für die Zwecke der betreffenden Verwaltung entbehrlich werden und der Erlös aus ihrem Verkaufe dazu bestimmt ist, ein Grundstück in demselben Bundesstaate anzuschaffen. Sonst fällt es nach § 6 unentgeltlich an den Bundesstaat, von dem das Eigentum auf das Reich übergegangen war, eine Bestimmung, von der Laband[1]) mit Recht bemerkt, dass sie nicht oft praktisch werden wird. Namentlich werde der Militärfiskus stets Verwendung dafür finden. Eine Besonderheit gilt nach § 7 für die zu militärischen Zwecken benutzten Gegenstände, da hier dem Reiche auch jenes beschränkte Veräusserungsrecht nicht in vollem Umfange zusteht, diese Gegenstände vielmehr schon dann, wenn sie nicht mehr für das Heer oder die Marineverwaltung verwendbar sind, unentgeltlich an den Einzelstaat fallen, sofern nicht der Ersatz für militärische Zwecke zu verwenden ist. Dagegen besitzt das Reich, wie aus Art. IV des Gesetzes vom 30. Mai 1873 (R.G.B. 123) hervorgeht, dass Veräusserungsrecht hinsichtlich der entbehrlich werdenden Festungen, wobei freilich, wie unten nachzuweisen ist, die Verwendung des Zweckes gesetzlich gebunden ist.

§ 23.

Gehen wir nun die vier in Betracht kommenden Verwaltungen hindurch, so liegt die Sache am einfachsten bei der Marine, weil hier Sonderrechte eines Bundesstaates nicht bestehen. Mithin hat das Reich bei sämtlichen Grundstücken der Marine, die bei Uebernahme

---

[1]) Laband, Staatsr. d. dtsch. R. 4. Aufl. IV, 364 und Reichsstaatsrecht S. 365.

der Marine von den Gliedstaaten, tatsächlich nur von Preussen, auf dasselbe übergegangen waren[1]), jenes beschränkte Veräusserungsrecht, und Preussen besitzt das Rückfallsrecht. Bei der Postverwaltung wird die Verwaltung gemäss Art. 52 der Reichsverfassung in Bayern und Würtemberg durch diese Gliedstaaten geführt. Daher sind diese Grundstücke der Post in Bayern und Würtemberg, wie Zorn[2]) richtig folgert, kein Reichseigentum geworden. Bezüglich des Heeres führt von den vier Gliedstaaten, die ein eigenes Kriegsministerium behalten haben, Bayern die Verwaltung im Frieden selbstständig und erhält lediglich ein Pauschquantum aus der Reichskasse zur Verfügung gestellt. Zorn[3]) nimmt zwar an, dass das Reich durch das Pauschquantum die Kosten für das bayrische Heer gleich denen für die anderen Kontigente trägt, sodass die eigenen Kosten Bayerns nur verwirrende Fiktion seien. Arndt[4]) weist aber demgegenüber darauf hin, dass das Reich Bayern die Verwaltung völlig überlässt. Man kann sich dieser letzteren Anschauung anschliessen, die darauf fusst, dass das bayrische Heer im Frieden nahezu selbständig ist, seine Heeresverwaltung also (Laband IV, S. 361) „keine auf Reichskosten zu führende Reichsverwaltung ist“, zumal da ja Bayern in der Benutzung des Pauschquantums innerhalb gewisser Schranken freien Spielraum hat. Es wäre in der Tat ein sonderbares Resultat, wenn bei der Selbständigkeit des bayrischen Heeres dessen militärische Dienstgebäude sich im Eigentum des Reiches befinden sollten. Mit dem hier Dargelegten deckt sich auch die Praxis. Wie Arndt, S. 436 nachweist, schliessen die übrigen deutschen Heeresverwaltungen ihre Rechtsgeschäfte im Namen und auf Rechnung des Reichsfiskus, die bayrische auf eigene Rechnung im Namen des bayrischen Landesfiskus: Da endlich die Gliedstaaten das aktive Gesandtschaftsrecht durch

---

[1]) Laband, IV, 359.
[2]) Zorn, Staatsr. d. deutsch. R. 2. Aufl. II, 708—9.
[3]) Zorn, Staatsr. d. deutsch. R. 2. Aufl. II, S. 799.
[4]) Arndt, Staatsr. d. deutsch. R. 1901, S. 434—36.

die Gründung des Deutschen Reiches nicht eingebüsst haben, so ist auch ihr für diplomatische Zwecke benutztes Eigentum im In- und Auslande ihr Eigentum verblieben. Da das Reich das ausschliessliche aktive Konsularrecht hat, so ist mithin auch das Eigentum an den konsularischen Dienstgebäuden der Einzelstaaten in das Reicheigentum übergeganen. Tatsächlich ist dieser Uebergang, wie Laband a. a, O. bemerkt, aus historischen Gründen nur für die preussischen Konsulate praktisch geworden.

§ 24.

Was die formellen Voraussetzungen der Veräusserung von Reichsvermögen anbetrifft, so ist zunächst aus denselben Gründen wie denen, die bei Gelegenheit des preussischen Rechtes erwähnt sind, anzunehmen, dass die Regierung ohne dis Genehmigung des Bundesrats und Reichstags befugt ist, die Nutzungen des Reichsvermögens zu veräussern, da dies eine Verwaltungshandlung ist. Freilich muss gemäss § 10 des Gesetzes vom 25. Mai 1873 auch die Summe dieser Einnahmen auf den Etat gebracht werden und bedarf es bei Ueberschreitungen der nachträglichen Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren. Während aber sonst, wie zu zeigen ist, diese Genehmigung bei den Veräusserungen ein Akt ist, bei dem der Reichstag freie Hand hat, sodass es ihm unbenommen bleibt, solche eventuell abzulehnen, möchten wir annehmen, dass sich in diesem Falle diese „Genehmigung" nicht viel von einer Kenntuisnahme unterscheidet, da die Regierung als solche stets zu diesen Veräusserungen befugt ist und ihre Berechtigung daher nicht aus der Bewilligung des Reichstages erhält. Daher ist anzunehmen, dass er die Regierung selbst bei Streichung der Summe im Etat durch den Reichstag die Veräusserung der Nutzungen des Reichsvermögens bewirken darf.

Was zunächst die Veräusserungen von Reichsvermögen der Substanz nach anbetrifft, so trifft nun § 10 des Gesetzes vom 25. Mai 1873 die Bestimmungen, dass die Einnahmen aus der Veräusserung von Grundstücken, Materialien . . . ,

welche sich im Besitze der Reichsverwaltung befinden, für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden müssen. Zwar spricht das Gesetz auch hier nur von „Veranschlagen", nicht von „Bewilligen", sodass man im ersten Augenblicke veranlasst sein könnte, anzunehmen, dass es sich hier, wie in Preussen, nur um eine unverbindliche Schätzung handelt; da aber für Ueberschreitungen der Einnahmen eine Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren erforderlich ist, so geht, worauf auch Arndt hinweist[1]), aus diesen Bestimmungen hervor, dass hier „Veranschlagen" ausnahmsweise „Bewilligen" ist. Der Gesetzgeber hat also einen falschen Ausdruck gebraucht. Es liegt ein wirkliches Einnahmebewilligungsrecht vor, und die Regierung darf sich nicht mit einer blossen Mitteilung zwecks Kenntnisnahme an die Volksvertretung begnügen. Daraus ist ein doppelter Schluss zu ziehen. Einmal steht es der Regierung frei, Grundstücke gegen andere zu vertauschen, ohne den Bundesrat und den Reichstag zu befragen, da hier eine Einnahme nicht nach aussen hervortritt, eine Ansicht, deren Richtigkeit auch Laband IV, S. 494 Anm. 1 zugibt. Ferner hat, da bloss die „Einnahmen" veranschlagt werden, die Regierung freie Wahl, nachdem im Etat die Summe für solche Einnahmen aus Veräusserungen festgesetzt ist, aus welchen Grundstücken sie die Einnahme ziehen will. In § 10 des Gesetzes heisst es: „Alle Einnahmen" nicht „jede einzelne Einnahme". Mit der Genehmigung der Einnahmesumme ist das Budgetrecht des Reichtstages völlig gewahrt. Die Beurteilung der Frage, welche Grundstücke sich im einzelnen für die Veräusserung eignen, bleibt, der vollziehenden Gewalt überlassen, um so mehr, als hierin oft durch Veränderung der Verhältnisse in der Finanzperiode Verschiebungen eintreten müssen, wenn Schädigungen der Reichskasse vermieden werden sollen. Ferner setzt die richtige Auswahl der Grundstücke genaue Kenntnis der örtlichen Verhältnisse voraus, wie sie die Volksvertretung nicht

[1]) Arndt im „Recht" 03, S. 541.

besitzen kann. Eine Befugnis des Bundesrats und des Reichstags also, wie Laband konstruiert, auch die in Aussicht genommenen Veräusserungen im einzelnen hinsichtlich ihrer Zweckmässigkeit und Nützlichkeit zu prüfen, kann nicht anerkannt werden; es genügt, dass die Summe auf den Etat gebracht, von Bundesrat und Reichstag genehmigt und von der Regierung möglichst innegehalten wird. Die von Bundesrat und Reichstag bei der Etatberatung vorzunehmende Prüfung wird sich daher darauf beschränken müssen, ob die Höhe der geplanten Veräusserungen einer gesunden Finanzwirtschaft des Reiches entspricht. Bei einer Ueberschreitung der Summe bedarf es einer nachträglichen Genehmigung durch die beiden Faktoren des Reiches. Die Frage, welche Folgen eintreten, wenn der Bundesrat bezw. was hier wohl allein praktisch ist, der Reichstag die Einnahmen aus den Veräusserungen gegenüber dem Regierungsentwurfe erhöht, ob dann die Regierung sich bemühen muss, diese erhöhte Summe zu erreichen, falls sie den veränderten Etat nicht ablehnt, ist unten beim Budgetrecht zu besprechen. Im übrigen bestimmt § 11 des zitierten Gesetzes, dass die Einnahmen aus der Veräusserung der im Besitze des Reichs befindlichen Grundstücke nur unter Genehmigung von Bundesrat und Reichstag verausgabt werden dürfen, bezw. dem nächsten Reichshaushaltsetat als Einnahme einzustellen sind, eine Bestimmung, die wie E. Meier[1]) richtig annimmt, die Regierung, von allen Veräusserungen fernhalten wird, bei denen sie nicht der nachträglichen Zustimmung sicher ist. Aehnlich bestimmt Art. 4 des vom 8. Juli 1872, dass die Einnahmen aus der Veräusserung der entbehrlich werdenden Festungsgrundstücke nur unter Genehmigung von Bundesrat und Reichstag veräussert werden dürfen und dass diese Einnahmen, sofern diese Genehmigung nicht schon erfolgt ist, in dem nächsten Reichshaushaltsetat als Einnahme einzustellen sind. Hier fehlt also das Erfordernis der vorherigen Etatisierung. Es hat dies wohl darin seinen Grund, dass diese Einnahmen nicht

---

[1]) E. Meier, S. 87.

regelmässig wiederkehrende sind, sodass ihre Höhe sich nicht mit solcher Sicherheit vorausbestimmen lässt. Im übrigen ist es der Regierung verboten, über solche Summen ohne Genehmigung von Bundesrat und Reichstag zu verfügen. Dagegen hat sie zu Veräusserungen die Befugnis erhalten, wie es auch bei der dritten Lesung des Gesetzes vom 8. Juli 1872 im Reichstag angenommen wurde, wobei sie sich natürlich an die Etatsumme zu halten hat. Dies gilt in gleicher Weise bei den dem Gesetze vom 25. Mai 1873 unterliegenden Gegenständen. Ueberschreitet die Regierung die Summe, so begeht sie zwar, wie aus § 10 des Gesetzes hervorgeht, keine Verfassungswidrigkeit, aber sie bedarf der nachträglichen Genehmigung von Bundesrat und Reichstag, sodass sie, wenn sie derer nicht völlig sicher ist, gut tut, die Summe nicht zu Ueberschreiten, um sich eventuell nicht persönlich haftbar zu machen. Dieses Resultat folgt für die Festungsgrundstücke, wie auch E. Meier[1]) annimmt, besonders aus einer Gegenüberstellung der Entwürfe zweiter und dritter Lesung, wo bei ersterer speziell gesagt war, dass solche Veräusserungen zu ihrer „Rechtsgültigkeit" der Genehmigung von Bundesrat und Reichstag bedürften, eine Bestimmung, die in dritter Lesung vom Reichstage umgestossen wurde. Der Grund für die Aenderung war, wie aus den Worten des Antragsteller v. Patow[2]) hervorgeht, weil die andere Fassung, die die vorherige Befragung von Bundesrat und Reichstag erforderte, „die Verkäufe entweder unnötig machen würde oder doch schwere finanzielle Nachteile zur Folge hätte.

§ 25.

Für das Finanzvermögen fehlt zwar eine ausdrückliche Vorschrift, durch die das Veräusserungsrecht der Regierung durch eine etwa erforderte Mitwirkung vom Bundesrat und Reichstag eingeschränkt wurde, Jedoch ist hier mit Laband[3])

---

[1]) E. Meier, Ueber den Abschl. v. Staatsvertr. S. 86—88.
[2]) Sten. Ber. d. R.T. Sess. 1872, S. 1030.
[3]) Laband, Staatsr. 4. Aufl. IV, S. 492.

anzunehmen, dass trotz des Mangels einer Bestimmung auch hier gewohnheitsrechtlich mit Rücksicht auf ihr Budgetrecht eine Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren hinsichtlich der Höhe der Veräusserungen erforderlich ist, die naturgemäss gewöhnlich bei der Etatfestsetzung erfolgt. Dieser Grundsatz ist, worauf Laband a. a. O. und besonders E. Meier hinweisen, bei Verwendung der französischen Kriegsentschädigung aufgestellt worden, und wird auch stets befolgt, Dies zeigte sich bei der ersten Beratung des Gesetzesentwurfes, betreffend den ausserordentlichen Geldbedarf für die Reichseisenbahnen vom 3. Juli 1872. Als der Abgeordnete Hammacher[1]) die Frage nach der Veräusserungsbefugnis der Regierung ohne Zustimmung von Bundesrat und Reichstag zur Sprache brachte, indem er auf die parlamentarischen Kämpfe in Preussen über die gleiche Frage verwies „ob und inwieweit für den deutschen Reichstag ein Bedürfnis nach einer ähnlichen Klausel vorhanden sei“ und dies von der Erklärung der Regierung abhängig machte, da erklärte ihm der Bundeskommissar[2]) in dieser Sitzung (E. Meier, S. 84) zitiert falsch): „Das finanzpolitische Bedenken, welches der Abgeordnete Hammacher an die Frage knüpft, wird dadurch seine Erledigung finden, dass die verbündeten Regierungen es allerdings für selbstverständlich betrachten, dass Eisenbahnen, die aus Reichsmitteln erbaut werden, nicht ohne Zustimmung des Reichstages veräussert werden dürfen.“ In der Tat kann man sich dieser Auffassung anschliessen, da der Reichstag einmal abgesehen von den auf Gesetzen beruhenden Einnahmen, wo seine Mitwirkung bei der Einnahmefestsetzung wie die im preussischen Landtage nur die Bedeutung einer Veranschlagung hat, ein freies Einnahmebewilligungsrecht hat. Ferner besteht nicht im Reiche wie in Preussen der Satz von der präsumptiven Unbeschränktheit der Regierung. Ferner wird der grösste Teil des Finanzvermögens auch unter § 10 des Gesetzes vom 25. Mai 1873

---

[1]) Sten. Ber. d. R.T. 1872, II, 652.
[2]) a. a. O. 652.

fallen, da der Ausdruck „im Besitze einer Reichsverwaltung“ nicht so eng zu interpretieren ist und das Gesetz nicht im § 10 wie aus seiner Ueberschrift zu vermuten wäre, nur von den Gegenständen spricht, die infolge des Ueberganges der Verwaltung von den Einzelstaaten auf das Reich übergegangen sind. Unbedenklich fallen z. B. unter diese Bestimmung die Grundstücke der Reichseisenbahnen, der Reichsdruckerei u.s.w. Natürlich bleibt es auch bei der Veräusserung von Finanzvermögen dem Ermessen der Regierung überlassen, durch die Veräusserung welcher Finanzvermögensstücke sie die Etatssumme erreichen will. Auch kann man dementsprechend wie beim Verwaltungsvermögen annehmen, dass es ihr gestattet ist, gleichwertige Gegenstände zu veräussern, da die Auswahl der zur Veräusserung geeigneten Gegenstände ein Verwaltungsakt ist, und bei Einhaltung der Etatssumme das Budgetrecht des Reichstags nicht verletzt wird. Dagegen ist es, wie Delbrück[1]) im Reichstage betonte, selbstverständlich, dass bei sehr grossen Objekten, wie bei der Veräusserung von ganzen Eisenbahnen eine vorherige Zustimmung von Bundesrat und Reichstag erforderlich ist.

Wie in Preussen, so besteht auch im deutschen Reiche für mehrere Teile von Finanzvermögen Besonderheiten durch Spezialgesetze. So ist dies, wie es Laband treffend nachweist, bei den Reichsfonds der Fall, die durch Reichsgesetz besonderen Bestimmungen gewidmet sind. So trifft dies z.B. für den Reichskriegsschatz zu. § 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 11. November 1871, betreffend die Bildung des Reichskriegsschatzes (R.G.Bl. 403) bestimmt, dass über denselben zu Ausgaben nur für Zwecke der Mobilmachung und nur mittels kaiserlicher Anordnung unter vorheriger oder nachträglich einzuholender Genehmigung von Bundesrat und Reichstag verfügt werden kann. Mithin darf die Regierung einseitig, soweit sie die Zustimmung von Bundesrat und Reichstag nicht sicher zu erwarten hat, den Reichskriegsschatz auch nicht teilweise veräussern. Immerhin bedarf es in diesem Falle

[1]) a. a. O. S. 276.

für die Zustimmung keiner besonderen Form. Sie kann daher auch bei der Etatfestsetzung erteilt werden. Dagegen bedarf die Veräusserung des gesamten Reichskriegsschatzes als eine Handlung, durch die § 1 des Gesetzes vom 11. November 1871 unmöglich gemacht wird, eines formellen Gesetzes, das regelmässig vor der Veräusserung zu erlassen sein wird, um einen, wenn auch nur vorübergehenden, gesetzwidrigen Rechtszustand zu verhindern. Aehnliches gilt von dem durch das Reichsgesetz vom 23. Mai 1873 (R.G.Bl. S. 117) aus der französischen Kriegsentschädigung geschaffenen Reichsinvalidenfonds, da dessen Zweck durch § 1 des citierten Gesetzes gesetzlich festgelegt ist, für die Militärpensionen zu dienen. Hierzu kommen noch zahlreiche andere gesetzliche Bestimmungen. So bestimmt § 24 Abs. 1 des Gesetzes, betreffend die Versorgung der Kriegsinvaliden und Kriegshinterbliebenen (R.G.Bl. 1901, S. 193 ff.): Soweit die Bezüge der Personen, welche unter dieses Gesetz fallen, aus den Mitteln des Reichsinvalidenfonds zu decken sind, werden auch die in diesem Gesetze vorgesehenen Zuschüsse aus dem Reichsinvalidenfonds bestritten.

Mithin bedarf es zur Aufhebung dieses Zweckes, der doch durch eine solche Veräusserung herbeigeführt wird, eines förmlichen Gesetzes. Ja selbst, wenn der Reichsinvalidenfonds einmal keine Leistung mehr zu bewirken hat, wenn z. B. alle Pensionsberechtigten gestorben sind, bedarf es zur Verfügung über den Rest doch der Zustimmung der Volksvertretung, da gemäss § 15 in diesem Falle durch Reichsgesetz Bestimmung getroffen wird. An diesem Rechtszustande wird auch durch das am 1. Oktober 1909 in Kraft tretende Gesetz betreffend die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds vom 1. Juli 1909 (R.G.Bl. 1909, S. 469) nichts geändert, da dieses nur die eigene Verwaltung des Reichsinvalidenfonds beseitigt. Endlich bestanden Sonderbestimmungen hinsichtlich der Verwendung des Erlöses aus der Veräusserung gemäss Gesetz vom 30. Mai 1873 (R.G.Bl., S. 123) betreffend die Geldmittel zur Umgestaltung und Ausrüstung der deutschen Festungen. So war nach Art. 4 im Falle der Erweiterung

5*

der Umwallung einer der im Art. 1 genannten Festungen der Verkaufserlös der hierdurch entbehrlichen, im Besitze der Militärverwaltung befindlichen Grundstücke zu den Kosten der Erweiterung zu verwenden.

§ 26.

Da also die Regierung im Deutschen Reiche bei der Veräusserung von Staatsvermögen erheblich durch die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag beschränkt ist, taucht die für Preussen vielfach behandelte, hier aber nur noch bei der Seehandlung in diesem Sinne streitige Frage auf — bei den neueren Eisenbahnen ist sie unstreitig — welche privatrechtliche Folgen es hat, wenn die Regierung, bezw. ihr Beamter eine Veräusserung vornimmt, ohne dass für eine solche die Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren vorliegt und diese auch nicht nachträglich erlangt werden kann. Wir können hier das preussische und deutsche Recht gemeinsam behandeln. Ein Teil der Rechtslehrer erklärte einen solchen Vertrag auch privatrechtlich für nichtig. Zu diesen Juristen, die den Fehler begehen, die privatrechtlichen Begriffe „Auftrag“ und „Vollmacht“ bezw. „Geschäftsführung ohne Auftrag“ und „Stellvertretung ohne Vertretungsmacht“ zu verwechseln, gehört z. B. v. Rönne[1]), der aus dem Budgetrecht des Landtages folgert, dass dessen Genehmigung notwendige Bedingung der privatrechtlichen Gültigkeit solcher Geschäfte ist. Auf demselben Standpunkte steht Ernst Meier[2]), der, indem er den oben angeführten Fehler macht über unsere Frage sich folgendermassen äussert: „Es ist ein rechtsgültiger Vertrag mit einer den Staat verpflichtenden Wirkung überhaupt nicht zustandegekommen: denn es fehlt an der Dispositionsfähigkeit des einen Kontrahenten“. Ganz verfehlt ist die Berufung Meiers[3]) auf eine Rede von Kleist-Retzow im preussischen Herrenhause am 7. Fe-

[1]) v. Rönne, pr. Staatsr. 4. Aufl. 4, 768.
[2]) E. Meier, Ueber den Abschl. v. Staatsvertr. S. 59.
[3]) a. a. O.

bruar 1867, der aus dem Worte „Rechtsgültigkeit“ den Schluss zieht, dass auch zivilrechtlich ein solcher Verkauf von der Regierung nicht abgeschlossen werden könne“. Denn mit den fraglichen Ausführungen meinte dieses Herrnhausmitglied die Rechtsgültigkeit solcher unerlaubter Eisenbahnverkäufe, und bei diesen ist in der Tat, wie oben bewiesen, auch ihre privatrechtliche Gültigkeit von der Genehmigung des Landtages abhängig, wie aus dem Wortlaute der Eisenbahngesetze hervorgeht. Diese Sonderheit darf aber nicht generalisiert werden. Derselbe Gedanke wie von Meier und Rönne wurde übrigens auch zur Konfliktzeit vom Abgeordnetenhause geäussert. So führte der zitierte Kommissionbericht[1]) in der Meinung, dass Veräusserungen von Finanzvermögen von der Regierung nicht ohne Genehmigung des Landtags vorgenommen werden dürfen, über die privatrechtliche Gültigkeit solcher Veränderungen an: „Die Minister haben einen rechtsunwirksamen Akt vorgenommen“. Die Folge der Rechtsungültigkeit trifft auch Dritte, da sie beim Abschluss der Geschäfte die verfassungsmässige Befugnis der Regierung kennen mussten und sich nicht einmal in einem entschuldbaren Irrtum befanden“, eine Rechtsdeduktion, die heute privatrechtlich wenigstens in ihrem zweiten Teile deshalb nicht zutrifft, weil sie den Unterschied des gutgläubigen Erwerbes vom Nichteigentümer und Nichtverfügungsberechtigten verwirrt. Denn da letztere Rechtslage vorliegt, kommt es auch auf den guten Glauben des Dritten nicht an, ein Eingehen auf dessen Gutgläubigkeit war mithin, und zwar auch nach altem Rechte unnötig. Die Folge des von der Kommission eingenommenen Standpunktes war, dass sie den von der Regiernng mit der Köln-Mindener-Eisenbahn abgeschlossenen Vertrag für ungültig erklärte, eine Handlung, mit der sie, wie die Regierung richtig erklärte, die Befugnisse des Landtages überschritt. Die herrschende Meinung tritt dagegen aus m. E. durchaus zutreffenden Gründen für die privatrechtliche Gültigkeit solcher staatsrechtlich verbotener Ver-

---

[1]) Session 1866 Sten. Ber. d. A.H. Anl. 1 S. 162 ff.

träge ein. Auf diesem Standpunkt stehen z. B., wenn auch ohne Begründung Anschütz, Rehm.[1]), der darauf hinweist, dass hier lediglich eine Verantwortlichkeit des schuldigen Beamten gegenüber der Volksvertretung eintritt. Besonders aber hat diese Lehre Arndt[2]) ausgebaut. So führt er aus: Auch im Deutschen Reiche seien solche ohne Genehmigung des Reichstags abgeschlossenen Rechtsgeschäfte gültig; denn der Etat schafft nur Recht zwischen der Regierung und dem Reichstag, die Rechte Dritter würden durch ihn nicht berührt, ein Satz, der durch das Gesetz vom 11. Mai 1898 in Preussen seine Bestätigung gefunden hat: durch die Etats werden Privatrechte oder -Pflichten nicht begründet. Wir können uns der herrschenden Meinung noch aus folgenden Gründen anschliessen: Es würde die Verkehrssicherheit auf das Empfindlichste gefährden, besonders der Verkehr mit dem Auslande wäre so gut wie unmöglich, wenn ein Dritter stets die schwierige Frage auf eigene Gefahr entscheiden müsste, ob die Regierung befugt kontrahiert hat oder nicht. Das ist vielmehr ein Innenverhältnis zwischen der Regierung und Reichstag, das Dritte ebensowenig berührt, wie die Ordnungsmässigkeit der Beschlüsse innerhalb der gesetzgebenden Körperschaften, der von der Literatur sog. interna corporis. Nach aussen ist die Regierung stets bevollmächtigt, den Staat privatrechtlich wirksam zu vertreten. Darauf kann sich jeder verlassen, der sich mit der Regierung in Verhandlungen einlässt. Mit Recht weist Arndt[3]), der diesen Gedanken auch im Archiv ausspricht, auf zahlreiche Analogien im Privatrechte hin, wo das Handeln des bestellten Bevollmächtigten, der gegen den erteilten Auftrag handelt, den Vertretenen nach aussen wirksam verpflichtet und sogar auf eine Analogie aus dem öffentlichen Rechte. Die Judikatur nimmt, ob mit Recht, das zu untersuchen, ist nicht

---

[1]) Meier-Anschütz, Lehrb. d. dtsch. Staatsr. 6. Aufl. S. 757—8, Anm. 11. Stengels Wörterb. d. dtsch. Verw.-R. 1897 Bd. III S. 60.

[2]) Recht 1903, S. 541.

[3]) Arch. f. öffentl. Recht III 564—5.

unsere Aufgabe, an, dass „aus Natur[1]) und Entstehungsgeschichte der Städteordnung von 1853 zu folgern sei, dass die Vertretungsbefugnis für den Magistrat unbeschränkt sein soll, dass die seiner Verwaltung gezogenen Schranken lediglich innere sind, die den dritten Kontrahenten nicht berühren“. Aus dem Gesagten geht hervor, dass die fraglichen Rechtsgeschäfte privatrechtlich gültig sind. Uebrigens ist im Reiche hinsichtlich der privatrechtlichen Gültigkeit eines einseitig von der Regierung abgeschlossenen Eisenbahnverkaufs nichts bestimmt, sodass also im Gegensatz zu Preussen, wo ein solches Geschäft auch zivilrechtlich nichtig ist, dieses im Reiche privatrechtlich gültig ist, mag es auch staatsrechtlich verboten sein.

Anders verhält es sich mit der privatrechtlichen Gültigkeit derjenigen Veräusserungen, bei denen es, wie oben gezeigt, eines förmlichen Gesetzes bedarf, so z. B. bei Veräusserung des Reichskriegsschatzes, des Reichsinvalidenfonds. Hier ist eine solche Veräusserung als gegen das Gesetz verstossend, gemäss § 134 B.G.B. nichtig. Zu dem gleichen Resultate gelangen wir inbetreff der privatrechtlichen Gültigkeit solcher Veräusserungen, die das Reich bei den Gegenständen vornimmt, die es nach § 1 des Gesetzes vom 25. Mai 1873 erworben hat, sofern das Reich zu ihrer Veräusserung nach § 5 des Gesetzes nicht befugt ist. Auch hier ist § 134 B.G.B. anzuwenden.

§ 27.

Es sind jetzt die Fragen zu behandeln, welche Bedeutung es hat, wenn die Regierung im Reiche oder in Preussen eine solche Einnahmesumme aus der Veräusserung von Staatsvermögen in den Etat einstellt und die gesetzgebenden Faktoren die festgesetzte Summe billigen, ob die Regierung verpflichtet ist, diese Einnahme unbedingt in der angegebenen Höhe zu erheben, ob die Regierung es sich gefallen lassen muss, wenn der Reichstag bezw. Abgeordnetenhaus — das

---

[1]) Entsch. d. R.O.H.G. Bd. XIII, S. 336

Herrenhaus kommt hier mit Rücksicht auf die Sonderbestimmung des Art. 62 Abs. 3 Hlbs. 2 der Verfassungsurkunde nicht in Betracht — solche Einnahme erhöht, falls die Regierung den, so muss man gegen Laband sagen, ungesetzlichen Zustand der Budgetlosigkeit vermeiden will, ob die Regierung dann verpflichtet ist, durch Vermehrung der ursprünglich beabsichtigten Veräusserungen die erhöhte Summe wirklich einzubringen, ob nicht endlich die Etatisierung solcher Einnahmen aus der Veräusserung von Staatsr mögen für die Regierung in dem Sinne eine Grenze setzt, dass sie weitere Veräusserungen nicht vornehmen darf, soweit sie nicht die sichere Aussicht hat, die nachträgliche Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren zu erhalten. Wir kommen hier zu der Frage nach der Rechtsnatur des Etats, die eine der bestrittensten auf dem ganzen Gebiete des Staatsrechts ist. Durch das Verdienst Labands ist diese Lehre besonders entwickelt worden. Es handelt sich hier darum, ob der Etat ein Gesetz ist wie jedes andere oder ob er, wie die herrschende, unten zu besprechende Lehre annimmt, ein Gesetz nur im formellen, nicht im materiellen Sinne ist, d. h. er zwar in derselben Form zustande kommt wie jedes andere Gesetz, er aber nicht dieselben Wirkungen hat wie diese. Als Gegner dieses Unterschiedes sind vor allem Zorn, v. Rönne und Martitz zu nennen. Diese Rechtslehrer, denen der Vorwurf nicht erspart werden kann, dass sie an den Gesetzesbuchstaben haften, enstatt in das wahre Wesen der Materie einzudringen, leugnen jede Besonderheit des Etats in dieser Hinsicht. So führt Zorn[1]) aus: „Das Gesetz ist, welches auch sein Inhalt sein mag, eine Rechtsregel. Gesetze, die keinen Rechtssatz enthalten, gibt es nicht". „Das Budget ist Gesetz und hat alle Wirkungen des Gesetzes. Denn es gibt nur einen Gesetzesbegriff, nur eine Gesetzeskraft[2])", ein Satz, für dessen Richtigkeit er freilich keinen klaren Beweis liefert. Bei seiner

---

[1]) Zorn, Staatsr. I, 444.
[2]) Zorn, in d Ann. 1889, S. 370.

Auffassung läge in jeder Etatsposition der Befehl an die Regierung sie zu bewirken, andererseits das Verbot, sie zu übersteigen, was, wie unten nachzuweisen sein wird, nicht der Fall ist. Bei dieser Konstruktion des Etats könnte der Reichstag kraft seines Amendierungsrechtes die Regierung tatsächlich führen. Die Organe der Reichsregierung wären seine Untergebenen. Das kann nicht angenommen werden. Martitz[1]) führt derselben Lehre folgend folgendes aus: „Formelle Gesetzeskraft ist nichts anderes als Gesetzeskraft. Sie kommt mit der materiellen auf das nämliche hinaus. Es gibt nur eine Gesetzeskraft, kein Gesetz ohne Gesetzeskraft.“ Wir halten es nicht für zutreffend anzunehmen, dass es nur eine Gesetzeskraft gibt; so ist die Gesetzeskraft der Staatsgrundgesetze eine andere als die der gewöhnlichen Gesetze, was sich namentlich auch darin zeigt, dass die Gesetzeskraft eines einfachen Gesetzes nicht imstande ist, sie aufzuheben, besonders ist die Gesetzeskraft des Etats eine schwache, der nach der richtigen Auffassung nicht ohne weiteres gegen bestehende Gesetze verstossen darf. Den Martitzschen Standpunkt vertritt auch Hänel[2]). Er weist zur Bekräftigung seiner Ansicht darauf hin, dass der Etat schon in der absolutistischen Zeit als Gesetz gegolten hat. Zum Beweise zieht er die Instruktion der Oberrechnungskammer vom 18. Dezember 1824 heran. Diese besagt[3]): „Die Etatstitel sind als gesetzliche Normen zu betrachten, die nicht überschritten werden dürfen.“ Hänel verkennt hierbei einmal, dass hier nur von den Ausgaben die Rede ist, die für unser Thema so wichtigen Einnahmen sind nicht erwähnt und hinsichtlich ihrer ist also der Etat nicht als Gesetz bezeichnet. Ferner ist auch darauf hinzuweisen, dass in jener Zeit der Begriff „Gesetz“ noch nicht dieselbe Bedeutung hatte wie in der hente konstitutionellen Zeit

[1]) Ztschr. f. d. ges. Staatsw. Bd. 36 (1884, S. 238).
[2]) Hänel, Studien z. dtsch. Staatsr. Bd. II § 20.
[3]) zit. nach Hänel, da amtliche Ausgaben nicht zu erlangen.

Gewiss, Laband gibt es ja auch selbst zu: Die Regierung muss, soweit es an ihr liegt, und keine besonderen Umstände ein Abweichen von ihm rechtfertigen, den Etat befolgen. Schliesst man sich aber Hänels Ansicht an, so folgt daraus, dass jede Etatsüberschreitung, sie mag noch so notwendig sein, eine Gesetzwidrigkeit ist. Das kann aber nicht angenommen werden. Ferner folgert Hänel[2]) den Gesetzescharakter des Etats daraus, dass die Finanzverwaltung nicht berechtigt ist, durch einseitige Verfügungen und Verordnungen übermässige Einnahmequellen ausser Hebung zu setzen. Einmal kann sie dies, wenn die Notwendigkeit dazu vorhanden ist, trotzdem tun. In Preussen zumal hat der König nach § 18 des Gesetz vom 11. Mai 1898 ein freies Einnahmeniederschlagungsrecht. Vielmehr ist die Wirkung des Etats, wie Laband[3]) richtig hervorhebt, dass er die Regierung von der Verantwortung gegenüber dem Parlament im Voraus befreit. Hänel folgert aus dem Gesetze vom 5. Mai 1879 betreffend die Erwerbung der königlich preussischen Staatsdruckerei durch das Reich § 3 (R.G.Bl. 1879 S. 139), nach dem die Bestimmungen über den Umfang des Betriebes bei der Reichsdruckerei durch den Reichshaushaltsetat getroffen werden, dass hier keine Singularität, sondern ein Anwendungsfall vorliege. Davon kann aber keine Rede sein, dass der Reichstag etwa auch bei anderen Verwaltungen gelegentlich der Etatsfestsetzung solcher Einzelheiten regelt. Das muss der Regierung überlassen bleiben. Hänel[4]) folgert, dass das Etatsgesetz Ermächtigungen und zugleich rechtliche Beschränkungen, d. h. Rechtssätze enthält. Hierbei ist einmal anzuerkennen, das Hänel wohl den Gedanken aufgegeben hat, dass der Etat selbst Gesetz ist und nur noch annimmt, dass er Rechtssatze enthält. Was aber die die Ermächtigung anbetrifft, so wird unten nachzuweisen sein, dass dies auf

---

[1]) Laband, Staatsr. d. Deutsch. Reiches 4. Aufl. IV 498.
[2]) a. a. O. S. 321
[3]) Laband, Staatsr. 4, 4. Aufl. § 130.
[4]) a. a. O.

der Einnahmeseite — diese allein interessiert uns hier — nur in geringem Masse der Fall ist, wenigstens was Preussen anbetrifft. Wäre diese Interpretation Hänels richtig, so wäre wie Seydel[1]) treffend bemerkt, „das preussische Budgetrecht ein Fremdkörper am Leibe des deutschen Verfassungsstaates und eine Handhabe, dem Parlament das Uebergewicht über die Krone zu verschaffen." Dieser wörtlichen Auslegung des Begriffs Gesetz, eine Lehre, die wie Zorn[2]) selbst ausführt, in ihren Folgen zu geradezu unerträglichen Zuständen führt, sodass Zorn selbst eine durchgreifende Reform des preussischdeutschen Budgetrecht, als dringende Notwendigkeit bezeichnet, tritt die Labandsche Auffassung entgegen, dass der Etat nur ein formelles Gesetz ist, eine Anschauung der sich jetzt die grosse Mehrheit der Staatsrechtslehrer angeschlossen hat. So drückt sich Jellinek[3]) aus: „Die Aufstellung des Budgets ist ihrem Wesen nach kein Akt der materiellen Gesetzgebung, sondern der Verwaltung. Das Budget als Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben in einer künftigen Verwaltungsperiode enthält keine Rechtssätze, sondern Ziffern." Laband[4]) drückt diesen Gedanken folgendermassen aus: Der Etat enthält keine Rechtsregel, kein Gebot oder Verbot, sondern Ziffern von höchst verschiedener Bedeutung, die in ihrer Gesamtheit die Finanzwirtschaft des Reiches darstellen." Auszusetzen ist hieran nur die Behauptung, dass der Etat überhaupt keine Rechtssätze enthalten könne. Dies ist vielmehr durchaus möglich, wie auch Prazak[5]) annimmt: „Wenn z. B. die gesetzgebenden Faktoren eine einmalige Erhöhung der Steuer beschliessen, so pflegt kein Gesetz erlassen zu werden, sondern die Erhöhung der Steuern wird einfach in den Etat aufgenommen. Diese Aufnahme enthält den Rechtssatz: Die Staatsangehörigen sind verpflichtet, in diesem Jahre diese zu ent-

---

[1]) Seydels staatsr. und polit. Abh. 1902 2, III.
[2]) Zorn, das Staatsr. d. dtsch. R. I, S. 468.
[3]) Jellinek, Ges. und Budget 1887, S. 284.
[4]) Laband, deutsch. Staatsr. 4. Aufl. IV, S. 445.
[5]) Prazak, im Arch. f. öffentl. Recht II, 455.

richten. Immerhin geben wir Laband zu, dass im allgemeinen der Text keine Rechtssätze enthält, und hierauf kommt es ja für unsere Frage an. Aehnliche Vorstellung, wie Laband haben zahlreiche andere Autoren so z. B. Fricker und Pražak. Auf diesem Standpunkt steht auch Gneist[2]): der Etat enthalte „keine Rechtsregel, kein Gebot oder Verbot an die Untertanen, kein auf gleiche Fälle anzuwendendes Recht", eine Ansicht, der man sich mit der vorhin erwähnten kleinen Modifikation anschliessen kann. Diese Ansicht können wir noch aus folgenden Gründen billigen. Der Etat enthält nicht die wirklichen Ziffern, sondern nur Schätzungen, die stets mehr oder minder von der Wirklichkeit abweichen müssen, da man ja vor Beginn der Etatsperiode, deren wirklichen Verlauf nicht mit Bestimmtheit voraussehen kann, die also keinen Fall Gesetzescharakter tragen können, eine auf Konsequenz, auf die besonders auch Fricker, a. a. O. hinweist. Es kann nicht angenommen werden, dass bei einer solchen Abweichung der Einnahmen oder Ausgaben die Regierung eine formelle Gesetzeswidrigkeit begeht, die sie auch privatrechtlich zu vertreten hätte, falls ihr aus irgend welchen Gründen die nachträgliche Genehmigung verweigert wird. Demgemäss lautet § 1 des preussischen Gesetzes vom 11. Mai 1898: Der Staatshaushaltsetat enthält den Voranschlag für alle im Laufe jedes Etatsjahres „voraussichtlich" eingehenden Einnahmen .... des Staates. Ferner wird eine unausbleibliche Folge der Konstruktion des Etats als materiellen Gesetzes sein, dass seine Ziffern die Regierung auch nach der Richtung hin binden, dass sie eine Einnahme machen muss, obwohl sich die Verhältnisse so geändert haben, dass sie besser unterlassen würde. Der Regierung wären auf Schritt und Tritt die Hände gefesselt, ihrem pflichtmässen Ermessen bliebe kein Spielraum, was auch Fricker, a. a. O. betont. Das Landesinteresse

---

[1]) Zeitschr. f. d. g. Staatsw. Bd. 50, S. 402—3. Arch. f. öffentl. R. 2, 455.

[2]) Gneist, Ges. u. Budget, S 163.

kann es nicht erfordern, dass die Regierung, nur um das Budget zu wahren, unnötige Ausgaben macht, nur weil sie im Etat ausgeführt sind, dass sie die Erhebung einer Einnahme betreibt, von der sie jetzt eigentlich absehen müsste, oder dass sie keine höheren Einnahmen erhebt, obwohl es ihr möglich wäre, nur um den Etat nicht zu überschreiten. Das alles wäre die Konsequenz, wenn man im Etat ein materielles Gesetz sieht. Es ist ja richtig, die Regierung könnte bei veränderter Sachlage die Volksvertretung um nachträgliche Genehmigung bitten, immerhin aber könnte dann das Parlament, z. B. aus rein politischen Gründen diese verweigern, und dann hätte nach der Theorie jener Juristen die Regierung gesetzwidrig gehandelt, sodass sie sogar evtl. Schadenersatz zu leisten hätte. Man muss also der Labandschen Auffassung beitreten. Bei dieser Anschauung ist er keineswegs, wie Hänel[1]) kritisierend annimmt, der Etat etwa rechtlich irrelevant, denn er entlastet einmal die Regierung den gesetzgebenden Faktoren gegenüber vom Beweise der Notwendigkeit und Nützlichkeit einer Ausgabe, wie Laband[2]) annimmt, ferner enthält er, auf der uns hier allein interessierenden Einnahmeseite bestimmte Einnahmen, zu denen im Reiche auch, freilich nicht in Preussen, die Einnahmen aus der Veräusserung von Staatsvermögen gehören, die Ermächtigung zu ihrer Bewirkung. Eine weitere Folge davon falls der Etat ein materielles Gesetz wäre, muss es auch sein, dass er für Dritte Recht schafft, dass namentlich der Minister, dem sein Gehalt vom Parlament gestrichen worden ist, dieses nicht erheben darf, dass die Gläubiger der Staatsschuld keine Zinsen verlangen dürfen. Das ist aber nicht der Fall, wie auch teilweise oben schon berührt wurde, wo besonders auch auf § 8 des Ges. vom 11. Mai 1898 hingewiesen wurde, Mit Recht sagte Fürst Bismarck[3]) am 1. Dezember 1885 im Reichstage: „Wenn Sie mir mein Gehalt streichen, so

---

[1]) Hänel, Studien II, 311.
[2]) Laband a. a. O.
[3]) Sten. Ber. d. Reichstages Sess. 1885/86, S. 135.

werde ich einfach vor Gericht klagen, und das Reich wird verurteilt werden, solange ich Reichskanzler bin, mein Gehalt zu zahlen." Aehnlich würde die Konsequenz der materiellen Gesetzesnatur des Etats die sein, dass die Regierung, auch wenn sie nur die im Etat angegebenen Regenstände veräussert, einen Mehrerlös aus ihnen nicht erzielen darf, auch wenn sie dazu imstande wäre. Denn nach dieser Auffassung enthält der Etat das Verbot an die Exekutive, die Einnahmen zu überschreiten. Man darf also die Bedeutung des Etats nicht höher schätzen, als die eines Planes. Uebrigens erkennt Zorn[1]) selbst an, dass seine Folgerungen wohl zu weit gehen. So führt er aus: „wenn die Regierung ausseretatsmässige Einnahmen nicht machen darf, so wird sie sich doch solche nicht entgehen lassen." Er weist zur Bekräftigung seiner Ansicht auf das Gesetz vom 11. November 1871 § 2 über den Kriegsschatz hin. Treffend drückt die Rechtsnatur des Etats auch Deybeck[2]) aus: „Der Etat ist ein in Gesetzesform gekleideter Wirtschaftsplan, der deshalb die Regierung weder unbedingt noch in einem Teile rechtlich bindet." Doch wird er, wie Jellinek S. 285 treffend hervorhebt, angelegt, damit sich die Regierung nach ihm richte. Soweit es ihr möglich ist, und keinerlei Veränderungen eintreten, die ein Abweichen von dem Etat rechtfertigen, hat die Regierung ihn tunlichst innezuhalten, soweit das Staatsinteresse dadurch nicht, wie etwa durch Unterlassen von Einnahmen geschädigt wird. Im übrigen werden wir also nach preussisch-deutschem Rechte den Etat lediglich als formelles Gesetz zu betrachten haben. Nach dem Rechte mehrerer deutschen Gliedstaaten hat er nicht einmal diese Funktion, wie Seydel[3]) bemerkt. In Bayern hat z. B. der Landtag bei diesem nur ein Recht auf Prüfung, nicht auf Zustimmung. Letzteres findet nur bei der Steuerbewilligung statt. Ein weiteres Argument für die formelle Gesetzesnatur der einzelnen Etats-

---

[1]) Zorn, Staatsr. d. dtsch. R. 2. Aufl. I, 460.

[2]) Ztschr. d. Privat- u. öffentl. R. v. Grünhut Bd. 30, S. 243.

[3]) Festg. f. Planck, München 1888, S. 14.

positionen erscheint uns auch das zu sein, dass, wie Laband[1]) hervorhebt, seine einzelnen Positionen nicht im Reichsgesetzblatte veröffentlicht werden, wo doch sonst alle Gesetze zu veröffentlichen sind, obwohl im Reichstage und im Abgeordneten hause wenigstens bei der zweiten Lesung des Etats jeder Titel bezw. jedes Kapitel getrennt zur Erörterung und Abstimmung gestellt wird.

§ 28.

Was nun die Wirkung des Etats anbetrifft, so gibt es eine Ansicht, die von zahlreichen Rechtslehrern vertreten wird, dass der Etat hinsichtlich der hier allein in Betracht kommenden Einnahmen eine Vollmachtserklärung an die Regierung zur Leitung der Geschäfte ist. Auf diesem Standpunkte steht z. B. v. Rönne[2]): „Der Staatshaushaltetat gewährt die verfassungsmässige Grundlage zur Hebung der Einnahmen des Staates.“ Auch Zorn[3]) schliesst sich dem an: „Die in dem Etatsgesetz aufgenommenen Einnahmen enthalten die gesetzliche Ermächtigung für den betreffenden Zweck die bestimmten Summen zu verwenden.“ Ebenso drückt sich Lasker[4]) in seiner Verfassungsgeschichte aus. Der Etat bildet ihm „Vollmacht“ und „Instruktion“. Noch schärfer drückt sich von Kirchenheim[5]) aus: „Das Etatsgesetz enthält eine Verfügung der Staatsgewalt, durch welche den einzelnen Organen Vollmacht und Befehl erteilt wird, die Mittel zu beschaffen“. Diese Auffassung wäre nur dann richtig, wenn die Volksvertretung für alle Einnahmen freies Bewilligungsrecht hätte und nicht an die bestehenden Gesetze bei der Etatsbereitung gebunden wäre. Daher ist diese Konstruktion in ihrer allgemeinen Fassung zurückzuweisen. Und wenn jener Jurist in dem Etatsgesetze den

---

[1]) Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches. 4 Aufl. IV, 497.
[2]) Rönne, Staatsr. d. pr. Monarchie 4. Aufl. 4, 591/92.
[3]) a. a. O. 450.
[4]) Lasker, z. Verfassungsgesch. S. 357.
[5]) v. Kirchenheim, Lehrb. d. dtsch. Staatsr. 1887, S. 401.

„Schutz gegen willkürliche Einnahmesteigerung" sieht, so ist das in Preussen nur hinsichtlich neuer Steuern der Fall, da ja, wie gezeigt, bei den Einnahmen aus der Veräusserung von Staatsvermögen und den übrigen Einnahmen, die Regierung freie Hand hat. Daher hat für sie das Etatsgesetz keine solche Bedeutung. Richtig ist dagegen diese Auffassung hinsichtlich der Veräusserung von Staatsvermögen im Reiche insofern, als die Regierung nicht ohne hinreichenden Grund die Einnahmen aus solchen Veräusserungen wesentlich übersteigen darf, falls sie nicht der nachträglichen Genehmigung der gesetzlichen Faktoren gewiss ist. „Soweit die Einnahmen auf Gesetzen beruhen, kann im Etat keine Vollmacht zur Führung der Geschäfte liegen." Bei uns ist die Regierung stets als solche bevollmächtigt, die Geschäfte des Landes zu führen. Eine solche Ermächtigung hätte nur dann einen Sinn, wenn wir eine rein parlementarisches System hätten, sodass also die Minister die Vollmacht von der Mehrheit des Parlamentes erhielten, die Geschäfte zu führen, dass ihnen das Parlament das Vertrauen ausspricht, es erhoffe von ihnen eine sachgemässe Leitung der Geschäfte. Eine solche Regierungsform besteht bei uns nicht, weder im Reiche noch in Preussen. Bei uns ist der Herrscher uneingeschränkt in der Wahl seiner Minister und braucht sie nicht der Mehrheit der Volksvertretung zu entnehmen, ein Gedanke, auf den auch Laband[1]) hinweist: „Das verfassungsmässig deutsche und preussische Staatsrecht kennt keine parlamentarische, sondern eine königliche und kaiserliche Regierung. Die vom Herrscher eingesetzten Minister sind als solche stets befugt, die Geschäfte des Landes zu führen und daher die gesetzlich feststehenden Einahmen, zu denen in Preussen die Einnahmen ausder Veräusserung von Staatsvermögen, im Reiche die der Nutzung' aus dem Staatsvermögen, zu erheben. Die Wirkung dieses Etats bei diesen Einnahmen ist also besonders die, wie Laband[2]) hervorhebt: „Als Vor-

---

[1]) a. a. O. S. 540.

[2]) Laband, Staatsr. d. dtsch Reiches. 4. Aufl. IV, 495—96.

anschlag für die nach Ablauf der Etatsperiode eintretende Rechnungskontrolle zu dienen.“ Auch Jellinek wendet sich a. a. O. S. 293 gegen die Auffassung, dass hier bei diesen Einnahmen eine Vollmacht vorliege. Was jedoch die in das Budget aufgenommen, gesetzlich nicht feststehenden Einnahmen anbetrifft, bei denen das Parlament freie Hand hat, im Deutschen Reiche also die Einnahmen aus der Veräusserung von Staatsvermögen der Substanz nach, in Preussen kommen hier die Einnahmen aus der Veräusserung der neueren Eisenbahnen und in der Seehandlung im Ganzen in Betracht, so ist in deren Aufnahme eine Ermächtigung zu erblicken, ein ein Resultat, in dem ich mit Jellinek, a. a. O., S. 293 übereinstimme. Die Laband'sche Auffassung, nach der die materielle Wirkung des Etats nur in der Befreiung der Regierung von der Verantwortlichkeit besteht, ist also zu eng; denn die oben erwähnte Vollmachtserklärung hinsichtlich einzelner Etatspositionen muss m. E. zu den materiellen Wirkungen gerechnet werden. Diese Ermächtigung spielt natürlich in Preussen, wie gezeigt, nur eine verhältnismässig geringe Rolle. Immerhin darf man sie nicht mit Bornhak[1]) als rechtlich bedeutungslos auffassen, der ausführt, dass der Etat als solcher für keine der Staatseinnahmen berechtigte Grundlage bildet. Liegt also bei diesen Gegenständen, bei denen der Landtag doch ein Mitwirkungsrecht bei der Veräusserung hat, in ihrer Aufnahme in den Etat nur eine Bevollmächtigung, so kann dies hinsichtlich der Veräusserung der anderen Gegenstände, bei denen die Regierung durch den Landtag nicht beschränkt ist, von einer Einnahmeerhebungspflicht keine Rede sein. Keineswegs liegt also in der Aufnahme einer solchen Einnahme in den Etat aus der Veräusserung von Staatsvermögen irgend welcher Art im Reiche und in Preussen die Verpflichtung der Regierung, sie wirklich zu erheben. Mit Recht sagt Gneist[2]): „Der Etat enthält keine amtliche Verpflichtung der Staats-

[1]) Bornhak, Preuss. Staatsrecht III, S. 588

[2]) Gneist, Ges. und Budget, S. 163.

behörden, die angegebenen Einnahmensummen wirklich aufzubringen." Umgekehrt ist es, worauf Laband, a. a. O. treffend hinweist, der Regierung unverwehrt, eine nichtetatmässige Einnahme zu erheben, sobald sie gesetzlich dazu ermächtigt, woraus die schon oft erwähnte Befugnis der Regierung in Preussen folgt, sich durch die Veräusserung von Staatsvermögen Einnahmen zu verschaffen, auch ohne dass die betreffende Summe in den Etat eingestellt ist. Nach dem eben Gesagten folgt, dass die Forderung der älteren konstitutionellen Theorie, auf der Lasker, Hänel und andere stehen, unberechtigt ist, dass aus einer solchen Aufnahme einer Einnahme in den Etat die Regierung zu ihrer Bewirkung genötigt sei. So führt Hänel[1]) aus, „erst durch das Budgetgesetz empfängt die Finanzverwaltung das Recht der Verwendung, der Verfügung über die etatsmässigen Einnahmen, aber auch die Pflicht zu ihrer Bereitstellung für die Verwendungszwecke". Immerhin erkennt Hänel selbst, bei all diesen Einnahmepositionen an, dass sie nur Ermächtigung enthalten. Dieser Ansicht ist im wesentlichen auch von Mohl[2]), der ausführt, die Stände könnten durch Aufnahme einer Ertragssumme in den Etat die Regierung nötigen, diese wirklich zu erheben, eine Ansicht, die ähnlich Rönne a. a. O. S. 344 ausdrückt. Diese Ansicht, die mit ihrer engen Wortinterpretation das Verhältnis zwischen der Regierung und der Volksvertretung umkehrt, da sie die Regierung zur Untergebenen des Parlaments macht, die dessen Anweisungen nachzukommen verpflichtet ist, ist nicht berechtigt. Man vermag sich ihr daher nicht anzuschliessen. Sie ist in der Tat die logische Konsequenz der Auffassung, dass der Etat ein materielles Gesetz ist, sie scheitert infolgedesssen mit dieser, wie schon hervorgehoben, falschen Voraussetzung. Ihre Folge, die Bindung und Lähmung der

---

[1]) Studien, S. 202, 320 ff.

[2]) zit. nach Bornhak, preuss. Staatsr. Bd. III, S. 588, da das Original nicht zu erlangen war.

Regierung haben wir schon dargestellt, es wäre, vie Laband[1]) in seiner Kritik Hänels im Staatsrecht treffend bemerkt, der Zustand hergestellt, dass der Etat eines Dispositonsfonds des Abgeordnetenhauses bezw. des Reichstages bildet. Hänel muss diesen Schluss vorausgesehen haben, denn er beweist schon S. 306, dass der Reichstag trotz der formellen Gleichberechtigung den überwiegenden Einfluss auf die Finanzverwaltung hat. Den Beweis, den er hierfür angibt, dass der Bewilligende stets den grösseren Einfluss hat, können wir nicht billigen. Aus dem Geiste der Reichsverfassung und der preussischen Urkunde ist zu folgern, dass sie nicht dem Reichstage bezw. Abgeordnetenhause die Berechtigung zusprechen wollten, einseitig der Regierung einen Befehl zu erteilen, wieweit sie in der Tat mit solchen Einnahmen gehen sollte, dass sie die Pflicht hätte, die veranschlagte Summe zu erreichen. Eine solche überragende Stellung besitzt bei uns die Volksvertretung nicht. Wie Laband S. 500 mit Recht hervorhebt, „können die Zeitverhältnisse zur Veräusserung von Staatsvermögen sehr ungünstig sein.“ Er bezeichnet es in diesem Falle mit voller Berechtigung, „nicht nur als Recht, sondern auch als Pflicht der Regierung, in einem solchen Falle von der Erhebung der etatisierten Einnahmen abzusehen.“ Eine entgegengesetzte Praxis würde in der Tat eine Verschwendung von Staatsvermögen bedeuten, die mit der Wahrung des Budgetrechts nicht zu entschuldigen wäre. Ein solcher Fall könnte bei Annahme der Theorie Hänels leicht eintreten, da sich vor Beginn der Finanzperiode nie übersehen lässt, wie weit Veräusserungen zweckmässig erscheinen. So führt auch Arndt[2]) aus: „dass Art. 69 der Reichsverfassung, 99 der preussischen V.U. nicht aussprechen, dass die Regierung nur die Einnahmen erheben darf und alle Einnahmen zu erheben hat, die im Etat vorgesehen sind“, eine Auffassung, der man entgegenhalten kann, dass im deutschen Reiche wenigstens immerhin die Regierung

---

[1]) **Laband, Staatsr. d. dtsch, R. 4. Aufl. IV, 552.**
[2]) **Arndt, Arch. f. öffentl. R. 3, 536—37.**

durch das Gesetz vom 25. Mai 1873 bei den Veräusserungen von Staatsvermögen sehr beschränktt ist. Die Regierung wird gut tun und dieses erscheint sogar im allgemeinen als ihre Pflicht, ihre Wirtschaftsführungen nach dem Etat zu richten. Wieweit sie aber von den Ermächtigungen Gebrauch macht, bleibt ihrem pflichtgemässen Ermessen überlassen.

§ 29.

Besonders deutlich wird diese Auffassung, wenn man den Fall annimmt, dass der Reichstag oder das Abgeordnetenhaus die in dem Etat vorgesehenen Einnahmen aus solchen Veräusserungen gegenüber der Regierungsvorlage einseitig erhöht. Nach der vorhin zurückgewiesenen Auffassung würde die Regierung verpflichtet sein, falls sie nicht den Etat ablehnt und damit einen gesetzwidrigen Zustand herbeiführt, die Veräusserungen in verstärktem Masse zu bewirken, um die veranschlagte Summe zu erhalten. Ein solches Recht des Parlaments, der Regierung einen Befehl zur Ausführung einer Verwaltungstätigkeit zu erteilen, was die Veräusserungen ihrem Wesen nach doch sind, muss als Eingriff in die vollziehende Gewalt zurückgewiesen werden. Mit Recht sagt Laband[1]) im Budgetrecht: „Wider den Willen der Regierung kann der Landtag eine Veräusserung von Staatsvermögen nicht anordnen, da dieser einen positiven Akt der Staatsverwaltung involviert". Gewiss hat die Volksvertretung das Recht, die Einnahmen höher anzusetzen, als die Regierung sie veranschlagt, und davon machen bei uns die Parlamente auch einen umfassenden Gebrauch. Das hat aber wenigstens in Preussen allgemein keine tatsächlichen Folgen, sondern, wie Bornhak[2]) treffend hervorhebt, nur die Bedeutung einer Prophezeihung. „Der Landtag spricht die Erwartung aus, dass die Einnahmen höher sein werden." Besonders deutlich zeigt sich diese Wirkung der Einnahmeerhöhung bei den Einnahmen, die im Einzelfalle gesetzlich

---

[1]) Laband, Budgetrecht nach d. B. d. pr. V.U. S. 25—26.
[2]) Bornhak, pr. Staatsr. 3, 588.

feststehen und deren Zahl vom Willen der Regierung unabhängig ist, wenn der Reichstag z. B. was er sehr oft tut, die Einnahmen aus den Zöllen höher festsetzt. Hier muss der Erfolg lehren, wer mit seiner Erwartung recht hatte, die Regierung oder das Parlament. Es handelt sich hier „um einen finanzpolitischen Streit[1]), eine theoretische Kontroverse“. Ausserdem wird es oft bei starker Erhöhung der Einnahmesummen gar nicht möglich sein, den festgesetzen Ertrag zu erreichen. Eine solche Erhöhung der Einnahmesummen aus der Veräusserung von Staatsvermögen durch den Reichstag, bezw. die Erhöhung der Summe aus der Veräusserung neuerer Eisenbahnen durch das Abgeordnetenhaus hat nur die praktische Bedeutung, dass durch die in ihr liegende Ermächtigung es der Regierung freigestellt wird, über die von ihr ursprünglich beabsichtigten Verkäufe hinauszugehen, sodass es ihr erspart bleibt, die nachträgliche Genehmigung von Bundesrat und Reichstag zu erbitten. Keineswegs hat diese Erhöhung eine weitergehende Bedeutung. Von einem Zwang bei der Regierung, zur Erhöhung von Veräusserungen, kann keine Rede sein. Wird nun die etatisierte Summe von der Regierung überschritten, so hat sie dies in Preussen dem Landtage zur Kenntnisnahme mitzuteilen. Im deutschen Reiche bedarf es in einem solchen Falle gemäss § 11 des Gesetzes vom 25. Mai 1873 der Einstellung dieser Summe in den Etat. Damit erledigt sich auch die von uns aufgeworfene Frage, welche Rechtsfolgen eintreten, wenn das Parlament gesetzlich feststehende Einnahmen, wozu in Preussen die aus der Veräusserung von Staatsvermögen, im Reiche die aus der Veräusserung der Nutzung aus dem Reichsvermögen gehören, ablehnt, oder unter dem von der Regierung vorgeschlagenen Betrag herabsetzt. Diese Ablehnung hat keinerlei juristische Bedeutung; denn da die Regierung nicht die Befugnis zu diesen Veräusserungen aus dem Etat ableitet, bleibt es ihr unbenommen, trotz Ablehnung oder Minderung der Summe die Einnahme in vollem Umfange

[1]) Laband, Budgetrecht, S. 20.

zu erheben, ohne dass sie eine Gesetzesverletzung begeht. In Preussen genügt eine Mitteilung zur Kenntnisnahme an den Landtag, während es dem Reiche mit Rücksicht auf § 10 einer nachträglichen Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren bedarf, da dem Wortlaute nach auch die Nutzungen unter diesen Paragraphen fallen. Der Charakter dieser „Genehmigung“ ist schon oben dargelegt. Setzt endlich die Volksvertretung die Einnahmen aus Veräusserung von Staatsvermögen, in den Fällen, bei denen sie freie Hand hat, gegenüber dem Entwurfe der Begierung herab, so hat diese zwar die Verpflichtung. die Verkäufe einzuschränken, sodass sie tunlichst nicht den Umfang der vom Reichstag gewollten überschreiten, sie begeht jedoch keine Gesetzesverletzung, wenn sie bei der eingeschränkten Zahl der Veräusserungen infolge günstiger Umstände einen Mehrerlös erzielt. Eine entgegengesetzte Anschauung würde zu einem unhaltbaren Resultate führen.

§ 30.

Da der Etat, wie ausgeführt, in der Form des Gesetzes geschaffen wird, kann es, wie in Preussen 1862—1866, vorkommen, dass der Etat tatsächlich nicht zustande kommt — den in den letzten Jahren so häufigen Fall, dass der Etat infolge der langen Debatten im Reichstage oder in den beiden Häusern des Landtages nicht bis zum 1. April zustandekommt, übergehen wir hier. — Wir müssen daher die Frage berühren, ohne uns eingehender mit ihr zu beschäftigen, welche Rechtsregeln in diesem Falle für die Veräusserung von Staatsvermögen im Reiche und in Preussen gelten. Zwar muss, wie Jellinek[1]) treffend hervorhebt, ein Etat zustandekommen. Es ist die Ablehnung des Budgets — „kein legales Mittel zur Erreichung der Zwecke, keine von der Rechtsordnung erlaubte Form, in der ein Misstrauensvotum geäussert werden darf.“ — „Die Verfassung geht von der Veraussetzung pflichtgemässen Handelns der unmittelbaren Staatsorgane aus.“ —

---

[1]) Jellinek, Ges. und Verordn., S. 289.

Trotz alledem kann es auch, ohne dass ein gesetzgebender Faktor pflichtwidrig handelt, vorkommen, dass der Etat nicht zustandekommt, wenn das Abgeordnetenhaus z. B. den Etat derartig verändert, dass er nicht die Zustimmung des Herrenhauses oder der Regierung findet. Es handelt sich hier zunächst darum, ob man diesem Zustande überhaupt einen juristisch erlaubten Charakter geben kann, wie dies Laband[1]) annimmt, der von der absoluten Lückenlosigkeit des öffentlichen Rechtes ausgeht, ein Gedanke, den Jellinek[2]) und Brie[3]) mit Recht bekämpfen. Da Laband nun die Lücke mit allgemeinen Prinzipien ausfüllen zu müssen glaubt, kommt er zu der Ueberzeugung, dass auch bei der Budgetlosigkeit kein unerlaubter Zustand vorliegt. Dem kann nicht beigetreten werden. Labands Ansicht wird schon durch die zahlreichen Indemnitätsgesetze widerlegt, so zuletzt durch das vom 25. Februar 1901. Immerhin darf man auch nicht wie es Jellinek[4]) tut, daran verzweifeln, überhaupt eine rechtliche Konstruktion für diesen Zustand zu finden. Jellinek nimmt an, dass die Regierung auch in dieser Zeit mit einem Budget, aber freilich mit einem einseitig von ihr gemachten regiert und damit die Verfassung verletzt, die verlangt, dass der Etat unter Zustimmung der Volksvertretung zustandekommt. Dass ein solches Budget für die Führung der Geschäfte unbedingt erforderlich ist, vermögen wir mit Brie[5]) nicht anzuerkennen. Es wird vielmehr genügen, ohne Aufstellung eines formellen Wirtschaftsplanes die Behörden mit Anweisungen zu versehen. Bei dem „Notstande“[6]), in dem sich die Regierung befindet, wird man hier gestatten müssen, die Geschäfte des Landes fortzuführen. Man wird deshalb der Regierung gestatten müssen, die gesetzlich fest-

---

[1]) Laband. Staatsr. 4. Aufl. IV, § 131.
[2]) Jellinek, Ges. und Verordn. S. 301.
[3]) Brie, Arch. f. öffentl. R. IV, 31.
[4]) Jellinek, Ges. und Verordn., S. 303.
[5]) Arch. f. öff. Recht 4, 33.
[6]) Schulze-Gävernitz, Preuss. Staatsrechts 2. Aufl. II 222.

stehenden Einnahmen fortzuerheben, was auch Laband[1]) annimmt. Mithin folgt, wie auch dieser Rechtslehrer annimmt, dass die Regierung solche Einnahmen aus der Veräusserung von Reichsvermögen nicht erheben kann, da sie zu diesen erst durch den Etat ermächtigt wird. „Sie muss diese Einnahmen, falls der Etat nicht zustande kommt, zur Disposition des Reiches aufbewahren und darf sie nicht veräussern.“ Man wird sich diesen Anschauungen hinsichtlich dieser Einnahmen, da ja die Regierung zu ihrer Bewirkung unabhängig vom Etat ermächtigt ist, anschliessen können. Hierzu gehören die Einnahmen aus der Veräusserung vom Staatsvermögen Preussens, die der Nutzungen aus dem Reichsvermögen. Diese kann die Regierung also auch in dem etatlosem Zustande erheben. Ausgenommen bleiben in Preussen die Veräusserungen der Seehandlung und der neueren Eisenbahnen. Natürlich kann die Regierung auch diese Gegenstände und ebenfalls Teile des Reichsvermögens veräussen, wenn es ihr anderweitig gelingt, etwa durch Spezialgesetz für die betreffenden Veräusserungen die Zustimmung der Volksvertretung zu erhalten, was auch Laband[2]) annimmt.

§ 31.

Es bleiben noch einige Spezialfälle der Veräusserung von Staatsvermögen im Reiche und in Preusseu kurz zu erwähnen. So kann es vorkommen, wie es im Frankfurter Frieden vom 10. Mai 1871 geschah, in dem Frankreich seine Rechte an den Bahnen in den abgetretenen Gebieten gegen eine Entschädigung an das Deutsche Reich veräusserte. dass in einem Friedensschluss Staatsgebiet veräussert wird. Gemäss Art. 11 der B.V. hat nun der Kaiser das Recht, im Namen des Reiches Frieden zu schliessen ohne dass, wie bei der Kriegserklärung dieses Recht irgendwie geschränkt wäre. Es gibt zwar Schriftsteller die annehmen, dass die Be-

[1]) Laband, Staatsr. d. Deutschen Reiches, 4. Aufl. IV, 513.
[2]) Laband, Staatsr. d. Deutschen Reiches, 4. Aufl. IV, 514.

schränkung des Kaisers bei Verträgen gemäss Art. 11 Abs. 3 sich auch auf Friedensverträge beziehen; jedoch erscheint diese Ansicht nach Sinn und Wortlaut des Art. 11 nicht stichhaltig. Es muss an dem unbeschränkten Rechte des Kaisers festgehalten werden. Hänel[1]) weist treffend darauf hin, dass das Friedensrecht in Verbindung mit dem Kriegserklärungsrecht stehe und daher mag auch sonst ein Friedensschluss materiell ein Vertrag sein, die Schranke des Abs. 3 nicht Platz greift. Ein wirksamer Präcedenzfall ist, wie er treffend bemerkt, dass der Friede mit Frankreich 1871 nicht dem Reichstage vorgelegt wurde. Hat der Kaiser also jenes unbeschränkte Friedensschlussrecht, so hat er auch die Befugnis in einem Friedensvertrage Reichsvermögen zu veräussern, Ja es ist sogar anzunehmen, dass er hierbei auch unbeschränkt über das Staatsvermögen eines deutschen Einzelstaates verfügen kann. Findet sich dieser Grundsatz auch u. W. noch bei keinem Schriftsteller ausgesprochen, so folgt er doch ohne weiteres daraus, dass der Kaiser nach der herrschenden, durchaus zutreffenden Meinung sogar Gebiete eines Gliedstaates an das Ausland anlässlich eines Friedensschlusses ohne Zustimmung des Einzelstaates veräussern kann.

§ 32.

Sehr häufig kann es vorkommen, dass der Kaiser Reichsvermögen an das Ausland in einem Vertrage veräussert, der König Staatsvermögen an einen anderen deutschen Gliedstaat oder an das Ausland. Da durch diese Verträge der Staat zur Veräusserung verpflichtet wird, so ist dies ein Vertrag, durch den dem Staate Lasten auferlegt werden. Infolgedessen bedarf ein solcher Vertrag gemäss Art. 48 der V.U. der Zustimmung der beiden Häuser des Landtags[2]). Im Reiche wird ein solcher Vertrag stets eine Aenderung des Etats herbeiführen und da dieser ein Gesetz im formellen

---

[1]) Hänel, Deutsch. Staatsr. 1892, I, 545.

[2]) Arndt, Reichsstaatsrecht, S. 712.

Sinne ist, so fällt dieser Vertrag unter Art. 11 Abs. 3, sodass zu seinem Abschlusse die Genehmigung des Bundesrates, zu seiner Gültigkeit die Zustimmung des Reichstags erforderlich ist. An diese Staatsverträge knüpfen sich interessante Streitfragen, so, inwieweit die Rechte des Bundesrats bei der Mitwirkung an Staatsverträgen sich von denen des Reichstages unterscheiden, besonders aber, wie es mit der Gültigkeit solcher Verträge steht, die der Herrscher ratifiziert, ohne dass er die erforderlishe Zustimmung der anderen Faktoren eingeholt hat, ob solche Verträge nur staatsrechtlich, oder auch völkerrechtlich wirksam sind. Die Erörterung dieser Streitfragen muss, als nicht streng zum Thema gehörig, hier ausser Betracht bleiben.

§ 33.

Kurz zu besprechen ist es auch noch, welche in Preussen und im Deutschen Reiche die für die Veräusserung von Staatsvermögen zuständige Behörde ist. Im Reiche ist dies der Reichskanzler, bezw. Chefs der einzelnen Ressorts. Die Entscheidung darüber, ob für ein Grundstück, das unter das Gesetz vom 25. Mai 1873 fällt, ein Ersatz notwendig ist, bestimmt nach § 8 die oberste Behörde der betreffenden Reichsverwaltung, d. h. der betreffende Staatssekretär, der jedoch als Untergebener des Reichskanzlers dessen Anweisungen Folge zu leisten hat. In Preussen ist die zuständige Bedörde nach § 7 der Instruktion vom 18. XII. 1824 der König[1]). Es genügt jedoch nach aussen zur Gültigkeit die Genehmigung des Ministers „der die königliche Genehmigung einzuholen, sie Dritten gegenüber aber nicht nachzuweisen braucht.“ Der Verkauf der Domänen darf nur nach Massgabe der deshalb bestehenden gesetzlichen Instruktionen erfolgen . . . Andere Immobilien dürfen nicht ohne unsere allgemeine oder besondere Genehmigung[2]) veräussert werden“. In neuerer Zeit haben die Regierungen

---

[1]) Conrad-Elster, Wörterb. III, 189.

[2]) zit. n. Arndt, im Arch. f. öffentl. Recht III, 1549.

zur Vereinfachung der Geschäfte, wie auch Oelrichs[1]) hervorhebt grössere Befugnisse zum Verkauf kleinerer Domänen erhalten. So durch die Instruktion vom 23. Oktober 1817. In neuerer Zeit haben in dieser Richtung auch die Minister Befugnisse erhalten, die Veräusserung von Staatsvermögen ohne königliche Genehmigung zu bewirken. So bestimmt der allerhöchste Erlass vom 12. November 1853 (Justizministerialbl. 476), dass der Justizminister ermächtigt ist, dem Justizfiskus eigentümlich gehörende Grundstücke, sobald der Taxwert nicht die Summe von 200 Tlern. übersteigt, zu veräussern. Aehnliche Befugnisse erhielt der Finanzminister für Grundeigentum (Justizministerialblatt S. 276), welches dem Fiskus als Bestandteil einer erblosen Verlassenschaft zufällt oder als herrenloses Gut zugeschlagen wird. Die Befugnisse der Regierungen und des Landwirtschaftsministers zur Veräusserung von Domänen, sind durch die Allerhöchste Order vom 19. August 1904 (pr. Verw.Bl. 1904 S. 258) erheblich erweitert worden.

§ 34.

Endlich ist noch die Frage kurz zu berühren, ob es den gemeinden freisteht, bei Veräusserung des Staatsvermögens durch das Reich dieses zu einer anlässlich des Besitzwechsels zu erhebenden Abgabe heranzuziehen. Wenn auch die Umsatzsteuer regelmässig vom Käufer erhoben wird, so hat die in jüngster Zeit eine so grosse Rolle spielende Wertzuwachssteuer stets der Verkäufer zu tragen. Und die Gemeindesteuer wird durch die kraft der lex Westarp eingeführte Reichswertzuwachssteuer nicht beseitigt. Die gesetzliche Entscheidung für unseren Fall gibt § 1 Abs. 2 des Ges. vom 25. Mai 1873. „Hinsichtlich der Befreiung von Steuern und sonstihen dinglichen Lasten sind die im Eigentume des Reiches befindlichen Gegenstände den im Eigentum der einzelnen Staaten befindlichen gleichartigen Gegenständen gleichgestellt". Es hängt also die Beantwortung unserer Frage in jedem Einzelstaate davon ab, inwieweit dieser seinen Gemeinden die Besteuerung seines Besitzes gestattet.

---

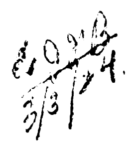
[1]) **Oelrichs Die Domänenverw. d. preuss. Staates, S. 112.**

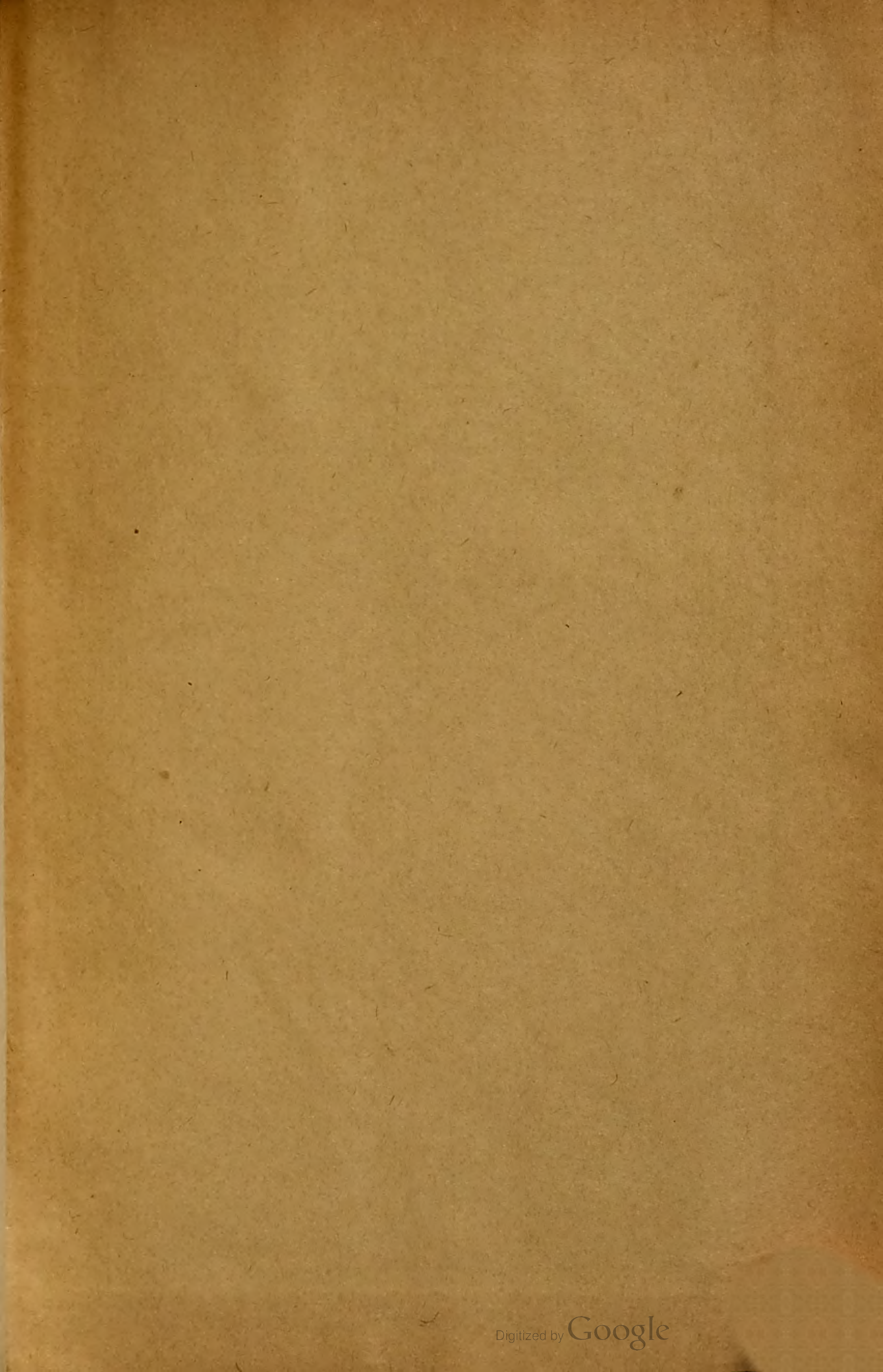
Lebenslauf.

Ich bin am 6. April 1887 als Sohn des in Breslau ansässigen Prokuristen Georg Selten daselbst geboren und bin Preusse, jüdischer Religion. Meine Vorbildung empfing ich in Breslau auf dem König Wilhelm- und dem Magdalenen-Gymnasium, welch letzteres ich Michaelis 1906 mit dem Zeugnisse der Reife verliess. Darauf widmete ich mich in der Universität zu Breslau 6 Semester lang dem Studium der Rechte und der Staatswissenschaften. Hier hörte ich die Vorlesungen folgender Herren Professoren bez. Dozenten:

Dr. Dahn, Dr. Brie, Dr. Fischer, Dr. Gretener, Dr. Leonhard, Dr. Schott, Dr. H. Meyer, Dr. Wolf, Dr. v. Wenkstern. Dr. Heilborn, Dr. Klingmüller, Dr. Rauch, Dr. Dierschke.

Am 18. November 1909 bestand ich am Königlichen Oberlandesgericht in Breslau die erste juristische Prüfung, am 2. Dezember 1909 das Rigorosum bei der juristischen Fakultät in Breslau. Seit dem 3. Dezember 1909 bin ich als Referendar beim Amtsgericht in Trachenberg in Schlesien tätig.






Digitized by Google

